



Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France

Géraldine Pflieger

► To cite this version:

Géraldine Pflieger. Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France. Sciences de l'ingénieur [physics]. Ecole des Ponts ParisTech, 2003. Français. <tel-00005758>

HAL Id: tel-00005758

<https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-00005758>

Submitted on 5 Apr 2004

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**ECOLE DOCTORALE VILLE ET
ENVIRONNEMENT**



T H E S E

présentée pour l'obtention du diplôme de

**DOCTEUR DE
L'ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES
SPECIALITE : URBANISME-AMENAGEMENT**

soutenue publiquement par

Géraldine PFLIEGER

le 19 septembre 2003

**CONSOMMATEUR, CLIENT, CITOYEN :
L'USAGER DANS LES NOUVELLES REGULATIONS DES
SERVICES DE RESEAUX**

LES CAS DE L'EAU, DE L'ELECTRICITE ET DES TELECOMMUNICATIONS EN FRANCE

Sous la direction de **Jean-Marc OFFNER**

Composition du jury :

Henri COING,	Professeur émérite, Université Paris XII – Val-de-Marne,
Jean-Marc OFFNER,	Directeur de recherche INRETS, Directeur du LATT S, directeur de thèse,
Franck SCHERRER,	Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon II, rapporteur,
Jean-Luc TRANCART,	Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées,
Philippe WARIN,	Chargé de recherche CNRS, habilité à diriger des recherches, Directeur du CERAT, rapporteur.

REMERCIEMENTS

Je souhaiterais tout d'abord adresser mes plus sincères remerciements à Henri Coing, Franck Scherrer, Jean-Luc Trancart et Philippe Warin qui ont accepté de participer au jury de thèse. Je tiens à exprimer ma plus profonde gratitude à Jean-Marc Offner pour la direction de ce travail. Par sa confiance et sa disponibilité, il a su m'apporter, à chaque étape de la thèse, les conseils et les opportunités indispensables à ma formation. Je souhaite également remercier vivement Olivier Coutard qui, de l'élaboration du projet de recherche à la phase d'écriture, m'a fait bénéficier de son expérience et de ses encouragements.

Le LATTS m'a offert un cadre de travail stimulant et convivial. Je tiens à remercier Gilles Jeannot, Sylvie Jaglin, Bernard Barraqué, Viviane Claude et Robin Foot qui par leurs conseils et leurs soutiens m'ont aidée à poursuivre ce travail. Qu'il me soit permis de saluer Catherine Quetier pour son aide précieuse dans la recherche de documents ainsi que l'ensemble des secrétaires, Annie, Valérie, Christine, Marie-Claude et Geneviève pour leur disponibilité et leur gentillesse. Je souhaite également remercier les membres de l'équipe « Réseaux, Institutions, Territoires » qui m'ont entourée de toute leur attention depuis mon arrivée au LATTS.

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à Eugénie Schnell, Antoine Kunth et Joseph Tang qui ont accepté de relire ce document dans son intégralité. Ils ont su me faire bénéficier de leurs conseils précieux pour améliorer la qualité de ce travail. Que soit également remercié l'ensemble de mes collègues doctorants pour les nombreux moments d'amitié partagés et les soirées passées à refaire le monde.

Je ne saurais assez remercier ma famille pour son soutien tout au long de mon parcours universitaire, dont ce document symbolise l'aboutissement. Ma tante, mes parents et ma grand-mère m'ont offert la possibilité de mener à bien ces neuf années d'études en m'accordant confiance et encouragements. Qu'ils trouvent ici le témoignage de ma plus profonde affection. Les semaines passées au pied des montagnes du Vercors m'ont fourni un cadre de travail propice à la concentration et à la détente. La qualité du vin, de la

cuisine et du service était digne d'un gîte quatre étoiles, on reviendra... Je ne saurais oublier mes amis de Valence, Lyon et Grenoble, je les remercie d'avoir égayé mes week-end et mes vacances, me permettant de sortir sans trop de difficultés de mes tourments de doctorante.

Je garde un souvenir enchanté des six mois passés en Californie. Ce séjour m'a apporté distance et sérénité lors de l'étape clé de rédaction de la thèse. Je remercie Gene Rochlin et Isha Ray, de l'Energy and Resources Group ainsi que Nelson Polsby et Bruce Cain de l'Institute of Governmental Studies de UC Berkeley pour leur accueil chaleureux et pour l'attention portée à mon travail. Je pense aussi aux mélomanes, chanteurs et musiciens rencontrés à San Francisco et Oakland qui m'ont accueillie autour du piano, sans (trop) rire de mon accent...

Je salue également mes anciens professeurs de la Faculté des sciences économiques et de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, tout particulièrement Annie Vidal et Louis Maurel, pour m'avoir encouragée à poursuivre dans la voie du DEA et de la thèse.

ABREVIATIONS

ACF :	Association des consommateurs de la Fontaulière
ADEIC-FEN :	Association de défense et d'information des consommateurs - Fédération de l'éducation nationale
ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEC :	Association pour l'expertise des contrats
AFNOR :	Association française de normalisation
AFO :	Associations familiales ouvrières
AFOC :	Association force ouvrière consommateurs
AFUTT :	Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications
ALLDC :	Association Léo Lagrange de défense des consommateurs
AMF :	Association des maires de France
APF :	Associations populaires des familles
ART :	Autorité de régulation des télécommunications
ASF :	Associations syndicales des familles
ASSECO-CFDT :	Association études et consommation – Confédération française démocratique du travail
ATR (loi) :	Administration territoriale de la République
ATR :	Accès des tiers au réseau
ATTAC :	Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens
CACE :	Coordination des associations de consommateurs d'eau
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CCC :	Conseil communal de concertation – Lille
CES :	Conseil économique et social
CFE-CGC :	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC :	Confédération française des travailleurs chrétiens

CGT :	Confédération générale du travail
CLCV :	Confédération consommation logement cadre de vie, ex-CSCV : Confédération syndicale du cadre de vie
CLE :	Commission locale de l'eau
CNAPF :	Confédération nationale des association populaire des familles (devenue CSCV puis CLCV)
CNC :	Comité national de la consommation puis Conseil national de la consommation
CNL	Confédération nationale du logement
COGESE :	Compagnie de gestion des eaux du Sud-Est
CRE :	Commission de régulation de l'énergie
CSF :	Confédération syndicale des familles
CUDL :	Communauté urbaine de Lille
DATAR :	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDAF :	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS :	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DGEMP :	Direction générale de l'énergie et des matières premières
DGCCRF :	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGS :	Direction générale de la santé
DGT :	Direction générale des télécommunications
DIDEME :	Direction de la demande et des marchés énergétiques
EDF :	Electricité de France
ENGREF :	Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts.
FACE :	Fonds d'amortissement des charges d'électrification
FNAUT :	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
FNCCR :	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FNDAE :	Fonds national pour le développement de l'alimentation en eau
FSE :	Fonds de solidarité énergie

GRESC :	Groupement de recherches et d'études des services consommateurs
GRETS EDF :	Groupe de recherche énergie technologie et société – Electricité de France
IFEN :	Institut français de l'environnement
INC :	Institut national de la consommation
INDECOSA-CGT :	Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés – Confédération générale du travail
ISO :	International standards organization
MATE :	ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
ORGECO :	Organisation générale des consommateurs
SAGE :	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE :	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEBA :	Syndicat des eaux de Basse Ardèche
SEDIF :	Syndicat des eaux d'Ile-de-France
SEG :	Société des eaux de Grenoble
SGEA :	Société grenobloise des eaux et de l'assainissement
SIDEN :	Syndicat intercommunal des eaux du Nord
SIEL :	Syndicat intercommunal d'énergie du département de la Loire
SPDE :	Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement
UFC :	Unions fédérale de la consommation (1951) puis Union fédérale des consommateurs (1968)
UFCS :	Union féminine civique et sociale
UNAF :	Union nationale des associations familiales
UNIOPSS :	Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux
URIOPSS :	Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	8
PARTIE I. MUTATIONS DE LA RÉGULATION ET NOUVELLES PLACES DE L’USAGER.....	30
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.....	31
CHAPITRE 1. LES MUTATIONS DE LA RÉGULATION : CONCURRENCE ET NOUVEAUX SYSTEMES DE PILOTAGE.....	33
CHAPITRE 2. LES MUTATIONS GESTIONNAIRES ET COMMERCIALES DES ENTREPRISES	96
CHAPITRE 3. LES MUTATIONS DE LA REPRÉSENTATION DES USAGERS	139
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	186
PARTIE II. NOUVEAUX STATUTS DE L’USAGER : DOMINATION DU CONSOMMATEUR, RÉSISTANCE DU CITOYEN	188
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	189
CHAPITRE 4. CONSOMMATEUR, CLIENT, CITOYEN : TROIS CANDIDATS A LA SUCCESSION DE L’USAGER	191
CHAPITRE 5. LA PRÉGNANCE DU RÉFÉRENTIEL CONSOMÉRISTE.....	245
CHAPITRE 6. LA PERSISTANCE D’ENJEUX DE CITOYENNETÉ	334
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....	420
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	422
BIBLIOGRAPHIE.....	442
LEXIQUE	459
ANNEXES.....	462
TABLES DES FIGURES , TABLEAUX ET ENCADRÉS	486
TABLE DES MATIÈRES	488

INTRODUCTION GENERALE

Entre décembre 1998 et décembre 1999, l'actualité des services publics marchands se trouve marquée par une série d'événements qui interrogent l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur. Dans le secteur de l'eau, la ville de Grenoble décide en décembre 1999 de rompre son contrat de concession avec Lyonnaise des eaux suite à huit ans de procédures judiciaires engagées par une association contestataire en faveur du retour à la gestion publique. En avril de la même année, d'autres usagers de l'eau bloquent des routes dans le sud de l'Ardèche ; le distributeur d'eau, la Saur, vient de couper le service à une vingtaine d'entre eux qui refusaient de payer des factures jugées prohibitives. Dans le secteur des télécommunications, les usagers s'adonnent aux joies de la concurrence et profitent des dynamiques d'un marché nouveau et en pleine croissance. En décembre 1999, deux millions de personnes s'achètent ou offrent un téléphone mobile. L'escalade de la concurrence apporte des bénéfices auparavant inimaginables à l'utilisateur qui peut choisir entre différents téléphones pour le prix symbolique d'un franc. Cependant, le consommateur ne se contente pas de choisir, il revendique. Le 13 décembre 1998, des internautes lancent une grève pour protester contre les tarifs de France Télécom et renoncent à se connecter pendant 24 heures. Puis au cours de l'année 1999, des consommateurs font appel à la nouvelle Autorité de régulation des télécommunications (ART) et obtiennent une baisse de 20% des prix des appels de téléphones fixes vers des mobiles ainsi que la correction des contrats des opérateurs qui comportaient de nombreuses clauses abusives. Enfin, dans le secteur électrique, décembre 1999 reste marqué par les tempêtes et les coupures d'électricité de grande ampleur. Sans électricité pendant parfois plus de trois semaines, les usagers reprennent conscience à leur dépend, du caractère essentiel du service.

Ces exemples montrent que l'utilisateur se trouve dans des positions multiples, à la fois consommateur, client et citoyen¹. Consommateur, puisque l'utilisateur bénéficie progressivement de la capacité de choisir entre plusieurs offres et de droits individuels

¹ Les définitions des termes d'utilisateur, de consommateur, de client et de citoyen sont présentées dans le lexique, en fin de document. Les fondements de ces définitions seront étudiés au cours du chapitre 4.

renforcés à l'égard des opérateurs de réseaux. Client, puisque l'ouverture à la concurrence et plus encore les progrès techniques offrent des produits de plus en plus différenciés ; avec l'essor du management par la demande, le client devient la cible de démarches nouvelles de marketing de la part des entreprises. Citoyen, enfin, car la production de services publics soulève des enjeux collectifs tels que la cohésion sociale, l'aménagement du territoire ou la protection de l'environnement.

Ainsi, les services de réseaux apparaissent plus que jamais dans leur dimension hybride : à la fois services marchands et services publics, gérés par des entreprises mais dont la maîtrise et la réglementation relèvent de l'autorité publique. Cette particularité conditionne largement les modalités de gestion des réseaux selon des processus de nature à la fois marchande (par le jeu de l'ajustement de l'offre et de la demande) et non marchande (par la prise en compte d'enjeux collectifs)².

1- DES ENJEUX DE RECOMPOSITION DU ROLE DES AUTORITES PUBLIQUES ET DE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE

Le sujet de la thèse s'inscrit dans des enjeux plus larges liés à la recomposition des compétences des collectivités locales dans le champ des services urbains, à l'ouverture du système démocratique local à la participation des habitants et des citoyens, et aux réformes des modalités de régulation des services publics marchands.

² Les services publics marchands sont tout d'abord des services publics. En se référant à ses fondements politiques et juridiques (détaillés au cours du chapitre 1), le service public est couramment défini comme une activité d'intérêt général, assurée par une personne publique ou sous son contrôle et soumise pour partie à un régime exorbitant du droit commun (Auby, 1997, p. 25 ; Stoffaës, 1995, p. 53 ; Chevallier, 1997, p. 23). Au plan juridique, l'intérêt général est une notion floue, dont la reconnaissance s'opère par un acte d'investiture politique, à l'initiative de l'Etat ou d'une collectivité locale. Ainsi la notion d'intérêt général et de fait la portée du service public évoluent en fonction des besoins collectifs (santé, hygiène, protection sociale, communication, énergie, protection de l'environnement) et de la reconnaissance politique de ces besoins. Avec le qualificatif de services publics marchands, nous faisons plus précisément écho à la notion de service public industriel et commercial (SPIC). Les SPIC sont définis par trois critères principaux (Auby, 1997, p. 28) : un critère matériel désignant la prestation et surtout la vente d'un service (critère marchand) ; un critère de financement caractérisant un service dont les ressources sont en totalité ou en majeure partie fondées sur le prix payé par les usagers ; et un critère gestionnaire par lequel le service fonctionne selon des caractéristiques proches de la gestion privée (séparation comptable, établissement public à caractère industriel et commercial).

L'expression de services de réseaux, enfin, qualifie des services publics marchands dont la fonction vise à organiser, gérer et vendre un service lié à l'exploitation d'un réseau technique : eau, assainissement, électricité, gaz, télécommunications, transports.

Depuis le début des années 1990, les enjeux territoriaux des services de réseaux reviennent au premier plan. En 1998, Henri Coing avait mis en exergue plusieurs enjeux locaux³ auxquels sont confrontés tant les opérateurs de réseaux que les collectivités locales : le changement de statut de l'usager qui tend à devenir client et impose aux producteurs d'introduire une gestion commerciale de proximité ; les enjeux environnementaux qui supposent des politiques publiques intersectorielles et décloisonnées, en particulier au plan local ; le développement local qui peut être lié à la planification d'infrastructures de réseaux ; et la politique de la ville qui, après les actions de rénovations lourdes des années 1980, accorde la priorité à la proximité et à l'accessibilité sociale au service. Les enjeux locaux mettent en exergue la dimension politique inhérente à la gestion et au développement des services de réseaux. Pour Jean-Marc Offner⁴, le politique est à l'œuvre parce que l'accès au réseaux est construit comme un problème politique – c'est le cas aujourd'hui de l'accès au haut-débit, il en était de même pour l'accès à l'eau potable dans les années 1920 – ; parce que les logiques technico-économiques ne suffisent pas expliquer leurs formes de développement ; et parce que les autorités disposent des outils de régulation des interactions entre réseaux et territoires.

Dans un contexte de libéralisation pourtant peu propice à la relance de l'engagement des collectivités locales – et de l'intervention publique en général –, les autorités publiques ont conservé les compétences obtenues avec les lois de décentralisation. Elles en ont même acquis ou pris en charge de nouvelles dans des secteurs jusqu'alors fortement centralisés tels que l'électricité et les télécommunications. A la faveur de cadres réglementaires plus ouverts aux initiatives locales, le renforcement de la responsabilité des collectivités dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, les marges de manœuvre nouvelles offertes par les renégociations de concessions avec EDF (Poupeau, 2000) ou le développement de politiques locales de télécommunications (Barré-Vinchon, 2001) concrétisent et élargissent le principe d'autonomie des autorités publiques locales, dans des secteurs qui,

³ Coing, H. Services urbains et ville : nouveaux enjeux. *Sociétés Contemporaines*, octobre 1998, n° 32, p. 58.

⁴ Offner, J-M. Les réseaux techniques, une politique du lien territorial. in *Réseaux et sociétés*. Musso, P. (Ed.) Paris: PUF, 2003. p. 171-184.

depuis l'après-guerre, fonctionnaient selon des modes opératoires largement centralisés⁵. Au plan réglementaire, et pour l'ensemble des services de réseaux, les collectivités bénéficient depuis près de vingt ans de responsabilités élargies.

Les services urbains sont devenus des éléments incontournables des politiques publiques locales. Dans quelle mesure le réengagement des collectivités dans le pilotage des services urbains a-t-il épousé les ambitions d'approfondissement de la démocratie locale et de la participation des citoyens ?

Comme le soulignent Loïc Blondiaux et Gérard Marcou⁶, dix ans après les lois de décentralisation, grâce à la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) de 1992⁷, le droit à l'information et à la consultation des habitants a été affirmé comme un élément indissociable de la libre administration des collectivités territoriales et comme un principe essentiel de la démocratie locale. Sans pécher par excès de juridisme, les auteurs rappellent que les dispositions prévues par la loi ATR et par la loi Barnier⁸ – référendum communal, création de commissions consultatives, procédures de débat public, obligations d'informations – ont fixé pour la première fois un cadre juridique favorable à l'association des habitants à l'exercice du pouvoir municipal. Pour de nombreux aspects de leur activité, et tout particulièrement dans les domaines de l'aménagement et de la planification, les collectivités composent désormais avec les citoyens grâce à divers dispositifs de consultation : enquêtes publiques (Blatrix, 1999), commissions consultatives, conseils de quartiers (Blanc, 1999), concertation pour l'élaboration des plans de déplacements urbains (Louvet, 2001).

Le processus de codification qui a permis de promouvoir, grâce à une série de textes législatifs, la consultation des habitants, des riverains ou des citoyens (Ollivier-Trigalo et

⁵ Comme nous le montrerons au cours du premier chapitre, il en était ainsi des services publics nationaux (électricité, télécommunications) mais aussi des services publics locaux soumis à une quasi-tutelle et aux normes définies par l'Etat et appliquées par ses services déconcentrés.

⁶ Blondiaux, L., Marcou, G. et Rangeon, F. (Eds.). *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. Paris: PUF, 1999. p. 6.

⁷ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8 février 1992.

⁸ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite "loi Barnier". J.O. n°29 du 3 février 1995.

Piéchaczyk, 2001) n'a pas laissé de côté les usagers des services publics locaux. Texte fondateur dans le domaine, la loi ATR de 1992 a prévu pour toute commune de plus de 3500 habitants la création obligatoire de commissions consultatives des services publics locaux et la création facultative de commissions d'usagers sectorielles. Dans la même logique, la loi Barnier du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoit une présentation par le Maire au conseil municipal d'un rapport annuel sur le prix et la qualité de l'eau potable. Mis à disposition du public, les rapports annuels doivent permettre aux électeurs de mieux connaître la gestion du service. Plus récemment, en février 2002, l'article 5 de la loi relative à la démocratie de proximité a rendu obligatoire la création d'une commission consultative des services publics locaux pour les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants⁹.

Cependant, dans ce contexte *a priori* propice au développement de la participation, peu de travaux se consacrent à un état des lieux et à un bilan des dispositifs de concertation avec les usagers des services de base, tels que l'eau, l'électricité et les télécommunications. L'ouvrage de Gérard Marcou et Loïc Blondiaux sur la démocratie locale (*Ibidem*), premier travail de synthèse après la relance des procédures de participation au début des années 1990, ne traite pas des dispositifs de concertation des usagers des services urbains. L'essentiel des travaux sur le renouveau de la participation s'intéresse en priorité aux procédures de consultation des habitants (conseil de quartiers et participation à la politique de la ville) et aux procédures d'aménagement et de planification (infrastructures de transports, plans de déplacements, restructuration et réhabilitation de quartiers). Tout se passe comme si l'utilisateur des services urbains ne représentait pas un enjeu pour la démocratie locale.

Cette lacune est problématique car, d'un autre côté, la question de la place des usagers devient un problème structurant des débats et réflexions sur la libéralisation et la réglementation des services de réseaux. En effet, des réformes aussi diverses que la mise en place d'une politique commerciale, la création d'autorités de régulation, ou l'ouverture

⁹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JO n°50 du 28 février 2002.

à la concurrence sont l'occasion de repenser le statut de l'utilisateur des services publics. C'est par exemple au bénéfice du consommateur que l'on propose de s'orienter vers une plus grande concurrence, en vertu du client-roi que les entreprises décident de greffer des démarches marketing à leur culture technique dominante ou pour rendre des comptes aux citoyens-consommateurs que les collectivités décident d'instituer des comités d'utilisateurs. Depuis le milieu des années 1980, le bénéficiaire du service n'a jamais été plus présent dans les discours de l'ensemble des acteurs des services publics marchands, des entreprises aux collectivités en passant par le législateur et les autorités de régulation.

Ces différents enjeux liés à la recomposition des compétences des collectivités locales dans le champ des services urbains, à l'ouverture du système démocratique local à la participation des habitants et des citoyens, et aux réformes des modalités de régulation des services publics marchands soulèvent plusieurs questions relatives à l'évolution de la place et du rôle des utilisateurs :

- un premier enjeu relatif à l'évolution du contenu du service. Est-ce que les utilisateurs poussent à une différenciation ou au contraire à une standardisation de l'offre de service ? Dans un contexte de déréglementation et de décentralisation, l'utilisateur est-il un facteur de localisation de l'offre de service ?
- un deuxième enjeu lié à l'évolution de la place du politique et de l'action publique dans l'organisation des services. Est-ce que les utilisateurs font globalement confiance à la nouvelle relation marchande ou bien demandent-ils plus d'intervention publique pour le pilotage et la réglementation des services ?
- un troisième enjeu correspondant à l'évolution de la démocratie locale. L'utilisateur tend-il à devenir un acteur du système de pilotage des services urbains ? Quelles relations marchandes et de citoyenneté entretient-il avec les autorités élues ?

2- ETAT DE L'ART : UN GLISSEMENT PROGRESSIF DE L'ANALYSE DU TRAVAIL DES AGENTS A L'ETUDE DU STATUT DE L'USAGER

Si les procédures de concertation et de participation des usagers ont été peu étudiées, la question de la relation des organisations publiques aux usagers individuels a en revanche fait l'objet d'une littérature académique foisonnante. Au cours de la décennie 1980, ces recherches ont largement été relayées par les praticiens et ont suscité des évolutions concrètes des conditions d'accueil et de traitement des demandes (Plan Urbain et RATP, 1992). Comme le souligne Jean-Marc Weller¹⁰, ces divers travaux ont été engagés par de nombreux courants et disciplines tels que la sociologie des interactions, l'éthnométhodologie, l'économie et la gestion des services ou la sociologie des organisations. Ces recherches mettent en relief la problématique centrale de la modernisation des services publics par l'utilisateur, en examinant les relations entre les organisations et leur publics. En conclusion de son article de revue de la littérature, Jean-Marc Weller distingue quatre types de travaux sur le thème de la modernisation par l'utilisateur, en fonction de deux tensions méthodologiques : entre *production* et *organisation*, d'une part, et entre *visible* et *invisible*, d'autre part. Le premier faisceau de tensions qui traverse les travaux sur l'utilisateur concerne les modalités de description de l'intervention publique, selon que les chercheurs s'intéressent à la *production* d'un service – analyse du travail concret d'un guichetier, des différents éléments techniques et administratifs qui peuplent la production du service, des formes d'adaptations des normes et des codes par les agents – ou à l'*organisation* dans son ensemble, à ses règles et ses hiérarchies – considérant le processus de modernisation par l'utilisateur comme le résultat d'un jeu social bien arrêté. Le second faisceau de tensions porte sur le niveau d'interprétation des pratiques administratives en distinguant les travaux qui s'intéressent principalement à l'action *visible*, pour rendre compte de l'action publique à travers les activités pratiques de ses membres – grâce à des descriptions minutieuses des actes, de l'environnement immédiat et des conversations – de ceux qui traitent davantage de l'*invisible*, c'est-à-dire des normes, des intentions, des valeurs qui encadrent le travail des agents publics.

¹⁰ Weller, J-M. La modernisation des services publics par l'utilisateur. *Sociologie du travail*, juillet 1998, vol. XL, n° 3, p. 364-392.

A partir de ces deux axes de distinction, Jean-Marc Weller¹¹ (*ib.* p. 379) propose une typologie des différents travaux de recherches construite à partir des quatre combinaisons possibles entre *production* et *organisation* d'une part, *visible* et *invisible*, d'autre part :

- L'approche pragmatique qui adopte une méthode de description du travail *visible* des agents en se centrant sur la *production* du service et les interactions de guichet. Cette approche s'appuie sur la microsociologie ou l'éthnométhodologie et considère l'utilisateur dans une position de coproducteur.
- L'analyse des régulations organisationnelles se concentre quant-à-elle sur l'évolution de la conduite des bureaucrates à l'égard des utilisateurs (*invisible*) en s'attachant à rapprocher le sens de cette évolution de celle de l'*organisation* dans son ensemble et des régulations sociales internes. Les tenants de cette approche montrent comment le rapport à l'utilisateur est investi stratégiquement par les différents acteurs de l'organisation. Dans ce cas, l'utilisateur est approché en acteur qui intervient sur la scène de l'organisation, au sein du jeu d'acteur¹².
- L'économie et la gestion des services restitue l'activité *visible* des agents telle qu'elle apparaît au vu du cadre juridique et technique de l'*organisation*, qui permet (ou pas) aux personnels de s'ajuster aux besoins des utilisateurs. La relation administrative est dans ce cas, définie comme une relation de service qui innerve l'ensemble de la chaîne production, distribution, consommation. Cette relation, autrement définie sous le nom de *servuction*¹³, doit être rationalisée. De fait, l'économie et la gestion des services s'intéressent aux formes de coordination entre professionnels et clientèles, aux routines, aux contraintes, aux innovations, en envisageant les modalités de rationalisation de la relation de service, du point de vue de l'organisation (Gadrey, 1994). Ici,

¹¹ Nous ne mentionnerons pas ici l'ensemble des travaux portant sur le thème de la modernisation par les utilisateurs. La riche revue de littérature de Jean-Marc Weller donne des pistes au lecteur désireux d'approfondir l'une ou l'autre de ces approches.

¹² Ces catégories ne sont pas fermées. Des travaux ont par exemple montré comment la modification des relations de face-à-face illustre des changements plus profonds de l'organisation, en articulant l'approche pragmatique à l'analyse des régulations organisationnelles. Le travail d'Eric Le Breton sur l'évolution du rapport à l'utilisateur dans les entreprises de transports urbains montre comment l'amélioration de la relation de service symbolise l'adoption par les opérateurs d'une logique managériale d'amélioration des performances et de conquête d'une clientèle nouvelle sur le marché des déplacements : Le Breton, E. L'utilisateur des transports collectifs urbains : une identité en débat au sein des entreprises. *Sociologie du travail*, juillet-août 1999, vol. 41, n° 3, p. 255-273.

¹³ Eiglier, P. et Langeard, E. *Servuction, le marketing des services*.: Mac Graw Hill, 1987. 202 p.

l'utilisateur est approché en consommateur ou en client dont on cherche à ajuster les besoins et pratiques à l'organisation.

- Enfin, les études dérivées de la sociologie politique se préoccupent de la *production* des politiques publiques en présupposant que l'analyse du rapport à l'utilisateur ne peut se réduire à l'apparente relation de service, mais nécessite de prendre en compte la dimension politique qui lui est sous-jacente, ou *invisible*. Dans son rapport aux institutions publiques, l'utilisateur est considéré comme un citoyen-évaluateur¹⁴.

De cet état des lieux des recherches sur l'utilisateur et la modernisation des services publics, Jean-Marc Weller tire un bilan du dosage entre ces différentes approches. Il note qu'au début de la période étudiée, 1986-1996, l'essentiel des travaux a porté sur l'étude du travail visible des agents devant et derrière le guichet, en se focalisant sur la relation de service, du point de vue de l'organisation (économie et gestion des services) et du point de vue du travail des agents (approche pragmatique et interactionniste). La limite du centrage sur la dimension visible de la relation de service s'illustre dans la difficulté à traiter du sens des transformations observées et à négliger la dimension politique du rapport à l'utilisateur. De plus, réduits aux interactions de guichet ou aux mutations des organisations, ces travaux contribuent à surestimer le fait que l'utilisateur soit la finalité des réformes, alors qu'il ne constitue souvent qu'un élément parmi des objectifs beaucoup plus larges d'augmentation des performances des entreprises et des administrations, de décentralisation, de libéralisation ou de construction d'un marché européen des services d'intérêt général.

Partant de ce constat, Jean-Marc Weller prédit en 1996 que les recherches à venir sur le thème de l'utilisateur s'orienteront davantage vers le pôle de la sociologie politique pour sortir du travail des agents et comprendre les articulations ou les glissements entre les

14 Chauvière, M. et Godbout, J. (Eds.). *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Paris: L'Harmattan, 1992. 332 p. et Brachet, Ph. Problématique de partenariat de service public. *Politiques et Management Public*, mars 1995, vol. 13, n° 1, p. 87-105. De même, l'article de Philippe Warin (Les relations de service comme régulation. *Revue française de sociologie*, 1993, vol. XXXIV, n° 1, p. 63-95) illustre bien ce type de recherche destinée à dépasser la seule approche des interactions de guichet pour montrer comment les relations de service sont le lieu de construction de représentations sociales qui orientent la mise en œuvre des services publics, à la frontière entre l'organisation et la société.

différentes formes d'engagements des usagers (entre producteur, acteur, consommateur et citoyen) ou encore pour saisir les relations entre des projets politiques plus larges et des techniques juridiques ou comptables, des réformes organisationnelles ou des procédures institutionnelles.

Les travaux traitant de l'utilisateur et s'inscrivant dans le courant de la sociologie politique sont plutôt rares. Deux références dépassent largement le cadre de la relation de service et de l'organisation : l'ouvrage collectif dirigé par Philippe Warin – *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes* (1997) – et le travail de synthèse *Les usagers du service public* publié par Gilles Jeannot (1998).

Gilles Jeannot formalise trois types de relations des usagers aux services publics. La première, la relation de service, renvoie d'une part aux travaux de marketing public et de science de gestion, d'autre part aux analyses sociologiques sur le face à face au guichet. Leur point commun est d'étudier la relation de service, de coproduction, entre le prestataire, ou l'agent, et l'utilisateur. Selon les champs d'application, l'amélioration de la relation de service repose sur une amélioration de l'image, de l'agencement des guichets ou des méthodes de communication (marketing), sur la modernisation et la réorganisation des services publics dans leur globalité (science de gestion, management), ou sur les compétences de l'agent, sa capacité à s'adapter ponctuellement à une demande (sociologie des interactions). Le deuxième type de rapport à l'utilisateur est la relation marchande. L'auteur fait le point sur la notion de client et sur les perspectives de son application concrète, en termes de choix entre diverses offres. Encore embryonnaire, cette relation est susceptible de prendre un certain poids dans un contexte de changement de régime de régulation, d'ouverture des anciens monopoles à la concurrence.

La relation de citoyenneté est présentée en articulant trois fondements philosophiques du citoyen : la participation directe (démocratie participative) ; la liberté négative du sujet de droit, celui-ci agissant dans la limite de règles définies par le gouvernement ; et enfin le sentiment d'appartenance des citoyens qui naît d'abord dans les structures communautaires comme la famille ou le voisinage. L'application de ces trois modèles de citoyenneté "au citoyen en tant qu'utilisateur" (Jeannot, 1998, p.72) peut être illustrée à la fois par le développement de procédures formelles de participation et par la définition de droits et d'obligations de services publics. A ces deux types de relations citoyennes, Gilles Jeannot en ajoute un autre peu traité par ailleurs : la co-responsabilité. Le sentiment de co-

appartenance de l'ensemble des usagers à une collectivité permet, au nom d'un principe de "civilité" ou d'humanité, de construire ou au contraire de renoncer à une certaine qualité de service. Par ces trois types de relations de l'usager aux services publics, Gilles Jeannot réussit à mettre en cohérence des approches auparavant éclatées de l'usager. Cependant l'auteur n'étudie pas les rapports entre ces trois types de relations, leurs poids respectifs dans la régulation, ainsi que l'évolution de chacun dans un contexte de réformes.

Dans l'ouvrage collectif dirigé par Philippe Warin, les auteurs abordent les processus de modernisation et de réforme des services publics au sens large : ouverture à la concurrence, projets de réformes organisationnelles, introduction de normes de participation et d'institutionnalisation de l'action des usagers. Dans ce contexte en mutation, Philippe Warin¹⁵ souligne en introduction que, sans vraiment être la finalité principale des réformes, les usagers deviennent « une sorte de prisme qui reflète aussi bien les enjeux du changement que les résistances qui s'y opposent ». La réévaluation de leur place et de leur rôle conditionne en partie, la redéfinition de l'idée même de service public.

Dans le même cadre de réflexion, il nous est apparu intéressant d'étudier l'impact des réformes sur l'évolution du statut des usagers. Pour cela, en s'appuyant sur les trois types de relations de l'usager au service public, formalisés par Gilles Jeannot, nous avons choisi d'analyser les formes d'hybridation, de fragmentation ou de mise en tensions des figures du consommateur, du client et du citoyen dans les nouvelles régulations des services d'eau, d'électricité et de télécommunications.

¹⁵ Warin, Ph. *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La découverte, 1997. p. 15

3- QUESTIONNEMENT PROBLEMATIQUE

Notre thèse s'inscrit dans les débats sur les mutations de la régulation des services publics, couramment appelées dérégulation. L'ouverture à la concurrence et la mise en place de nouvelles formes de régulations technico-institutionnelles impliquent une réforme de l'organisation des marchés et du rôle des pouvoirs publics. Le passage de la tutelle de l'Etat à l'action réglementaire des autorités indépendantes suscite d'importants transferts de pouvoirs. L'arrivée de nouveaux opérateurs, et donc de nouvelles offres, perturbe le schéma traditionnel du monopole. De plus, pour les services urbains, les affaires de corruption, les dérives de la gestion déléguée puis le renforcement du cadre réglementaire par le législateur au début des années 1990¹⁶ transforment les responsabilités des collectivités en faisant appel à leurs capacités de contrôle et de maîtrise du fonctionnement des services urbains¹⁷.

L'eau, l'électricité, les télécommunications sont des services publics marchands gérés par des entreprises publiques ou privées dans le cadre de l'intervention régulatrice de l'Etat et des collectivités locales. La question de la place de l'utilisateur se pose à la fois au sein de la relation marchande entre l'entreprise et ses clients et au sein de la relation de citoyenneté entre les autorités publiques et les citoyens. Mais au-delà de l'étude parallèle des relations marchandes et citoyennes, nous avons choisi d'analyser les formes d'hybridation, d'éclatement ou de mises en tensions des différents types de relations à l'utilisateur.

L'ambition de la thèse est d'appréhender en dynamique les dosages, les glissements ou les contradictions entre les figures du consommateur, du client et du citoyen. En étudiant les stratégies et les pratiques des différents acteurs du système de régulation (entreprises, Etat, autorités de régulation, collectivités territoriales, mouvements d'utilisateur), nous montrerons

¹⁶ Loi Sapin : loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Loi Barnier : loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Loi Mazeaud : loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de services publics.

¹⁷ Martinand, C. *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. [en ligne]. Conseil économique et social, 2001. [accédé le 21 février 2002]. disponible sur internet: <www.conseil-economique-et-social.fr>.

comment ces stratégies contribuent à modifier les formes d'engagements des usagers et le statut qui leur est conféré.

Dans quelle mesure les mutations de la régulation des services publics modifient-elles le statut de l'utilisateur ? Dans ce contexte de mutations, l'utilisateur deviendrait-il un consommateur, un client ou un citoyen ? Comment la confrontation des différentes stratégies d'acteurs détermine-t-elle la place des usagers ?

4- POSITIONNEMENT METHODOLOGIQUE

L'étude de la place et du statut des usagers au sein du système de régulation

Dans notre approche, l'étude de la régulation dépasse le sens anglo-saxon du terme qui renvoie à une fonction de contrôle et d'arbitrage entre des acteurs aux intérêts divers, dans un cadre réglementaire donné. Nous dépassons par exemple, la définition de la régulation proposée par Marie-Anne Frison Roche :

« un ensemble de techniques articulées entre elles pour organiser ou maintenir des équilibres économiques dans des secteurs qui n'ont pas, pour l'instant ou de par leur nature, la force et les ressources de les produire eux-mêmes » (2000. p. 50).

Dans un sens plus large, Jean-Gustave Padioleau¹⁸ définit la régulation comme :

« un ensemble de principes et de pratiques par l'intermédiaire desquels les acteurs, en tout ou partie, avec plus ou moins de bonheur, participent à assurer le fonctionnement perçu comme correct dudit système ».

De notre côté, pour approfondir cette définition et l'appliquer aux services publics marchands, nous définissons la régulation comme :

¹⁸ Padioleau, J-G. Une approche politique de la régulation. *Séminaire vers un Etat régulateur ? Les transformations de l'action publique dans un ministère sectoriel*. LATTS - DRAST - Ministère de L'Équipement (Ed.) Paris: 30 novembre 2001. p. 11.

un ensemble – formant système – de principes techniques, économiques, organisationnels, juridiques, sociaux et politiques qui régissent le fonctionnement des services de réseaux.

Nous désignons par régulation publique, l'ensemble des actions de régulation qui sont à l'initiative de la puissance publique. La régulation est distincte de la réglementation, qui en est une modalité juridique. Poser la question du rapport usager-régulation implique par définition de prendre en compte différentes dimensions : politique, juridique, économique et sociologique. Toutes ces dimensions concourent à la formalisation plus ou moins complexe d'un système de régulation marqué par la présence de plusieurs acteurs : l'Etat, les collectivités locales, les autorités de régulation, les entreprises et les usagers individuels ou collectifs.

Plus large qu'une approche purement politique centrée sur le processus de prise de décision des autorités publiques, l'étude du système de régulation prend en compte les stratégies et les pratiques de chacun des acteurs pour comprendre comment ces diverses stratégies font système (ou pas) et contribuent à faire évoluer l'organisation des services de réseaux. Car, contrairement à la définition anglo-saxonne de la réglementation des marchés (*regulation*) qui sous-entend ouverture à la concurrence, la définition *lato sensu* de la régulation nous permet d'envisager la succession de différents modèles de régulation au cours du temps (présentés au cours du chapitre 1). Ces modèles de régulation diffèrent en fonction du dosage des principes marchands et non marchands. Nous distinguerons ainsi : i) la relation (ou régulation) marchande proprement dite, c'est-à-dire le mécanisme d'ajustement de l'offre et de la demande de services en fonction du prix, de la qualité des services et des aspirations et besoins des usagers ; ii) la régulation économique, qui s'illustre par les transferts intra-sectoriels, trans-sectoriels ou fiscaux (péréquations tarifaires, subventions diverses, etc.) qui affectent la relation marchande ; iii) la régulation politique, par laquelle les autorités publiques assignent aux réseaux des missions qualifiées d'intérêt général exorbitantes du droit commun (droits individuels d'accès au service, réglementations environnementales) ou interviennent plus ou moins directement dans la gestion des services en vue de satisfaire des enjeux collectifs (aménagement du territoire, cohésion sociale, développement industriel).

Nous montrerons que la question de la place et du statut des usagers prend une importance de premier plan, dans un contexte de réforme du système de régulation dans son ensemble : re-réglementation des marchés, création d'autorités de régulation sectorielles, ouverture à la concurrence, construction européenne, renforcement des critères de performances et d'évaluation, décentralisation et responsabilisation des acteurs publics locaux, décentralisation et mutations gestionnaires au sein des entreprises de réseaux. De plus, dans un contexte non-stabilisé où tout est objet de négociation – étendue des normes de service universel, structures tarifaires, droits du consommateur, normes environnementales –, il est vraisemblable que la discussion qui s'engage autour du statut de l'utilisateur ne soit pas achevée.

Le regard sera avant tout centré sur les relations entre les organisations et les usagers : entreprises et associations, autorités publiques et associations. Nous n'avons pas traité la négociation et la mise en débat du statut de l'utilisateur au sein même des organisations : entre les syndicats, les salariés et la direction, entre les différents niveaux hiérarchiques ou entre les différentes fonctions d'une entreprise ; entre les différents membres d'une association ; ou encore au sein des conseils municipaux. Il convient donc de lire ce travail non pas comme une analyse des régulations organisationnelles internes aux entreprises, aux institutions et aux associations mais comme l'étude d'un système politique et des relations entre des organisations, avec leurs intérêts, leurs stratégies et leurs pratiques.

Le choix des secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications

Faisant l'hypothèse méthodologique que l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur est étroitement liée aux mutations des modes de régulation des services publics marchands, nous avons choisi de mettre en perspective les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications. Ces secteurs peuvent être regroupés sous la dénomination de services résidentiels, c'est à dire qu'ils présentent des dimensions identiques pour une part : facturation, usage à domicile et fourniture indispensable en tout point du territoire.

Au-delà de ces quelques dénominateurs communs, l'étude des secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications permet de saisir l'impact possible des différentes formes de régulation sur l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur. Différentes

échelles, tout d’abord, avec le secteur de l’eau et de l’assainissement qui caractérise un des plus anciens services publics locaux ; le secteur de l’électricité qui, à l’inverse, symbolise l’archétype du second modèle français du monopole public national¹⁹ ; et, à l’intermédiaire, le secteur des télécommunications, dont l’organisation originelle centralisée et intégrée tend à s’ouvrir aux initiatives des collectivités locales. Différents stades de réformes, ensuite, avec une réorganisation aboutie dans le secteur des télécommunications et encore limitée pour le secteur électrique, d’une part et, d’autre part, un modèle de distribution d’eau qui, sous une apparente stabilité, a connu depuis la fin des années 1980 une crise institutionnelle – liée aux dérives de la gestion déléguée et aux affaires politiques et financières – puis une vague de forte re-réglementation. Enfin, troisième différence, ces trois secteurs présentent des caractéristiques intrinsèques très spécifiques qui peuvent éclairer des formes variées de relations marchande et citoyenne. Le service d’eau comporte une dimension alimentaire qui induit des enjeux sanitaires et environnementaux structurants. De même, le secteur électrique est marqué par la montée des préoccupations environnementales, liées en particulier aux interrogations sur les modes de production énergétiques et la maîtrise des consommations. Le secteur des télécommunications de son côté, se trouve confronté à une diversification croissante des technologies et des services qui peut éclairer les problématiques de l’accessibilité sociale et territoriale aux nouveaux services. C’est donc surtout pour leurs différences, plus que pour leurs similitudes, que ces trois secteurs ont été choisis.

Tableau n°1 : **Présentation des trois secteurs d’étude**

	Echelle de régulation	Structure industrielle et marchande	Autorités publiques intervenantes
Electricité	Nationale	Concurrence partielle, avec une entreprise publique intégrée	Etat-actionnaire, Commission de régulation de l’énergie, Parlement
Télécoms	Nationale et locale	Marché intégralement ouvert, oligopole	Autorité de régulation (ART), Gouvernement et Parlement, collectivités locales
Eau	Locale	Concurrence oligopolistique pour le marché	Collectivités locales

¹⁹ Nous présenterons au cours du premier chapitre les fondements historiques des deux modèles français des services publics marchands, au plan local et national.

Enfin, l'eau, l'électricité et les télécommunications restent les seuls services de réseaux qui n'ont pas fait l'objet de recherches approfondies sur le thème de la démocratie locale et des procédures de consultation des usagers, d'une part (approche en termes d'analyse des politiques publiques), et sur le thème des relations entre les usagers et les entreprises de réseaux, d'autre part (analyse des régulations organisationnelles et des relations de guichet). Cette lacune explique, à l'inverse, que nous n'ayons pas choisi le secteur des transports collectifs, autre réseau urbain où se jouent des débats sur le statut et les formes d'engagements des utilisateurs et des habitants. Ce secteur a fait l'objet de travaux importants tant au plan de l'analyse des politiques publiques et de la participation des habitants, des usagers et de divers groupes d'intérêts à l'élaboration des plans de déplacements urbains (Louvet, 2001), qu'au plan des relations entre utilisateurs, opérateurs de transports et collectivités locales²⁰.

La méthode d'analyse

Pour étudier la place et le statut des usagers au sein de ces trois secteurs, notre parti-pris méthodologique consiste à expliquer et interpréter les phénomènes observés en mettant en perspective des travaux issus de différentes disciplines. Nous nous fonderons avant tout sur un travail empirique axé sur des enquêtes auprès de représentants des institutions, des associations de consommateurs et des entreprises. Ces données seront étudiées à l'aune de différentes approches disciplinaires qui seront mobilisées au cours de l'analyse : sciences politiques, sociologie, gestion, économie. Cette méthode s'inspire autant des techniques de la sociologie politique (Lagroye, 1997, p. 17) que de celles des chercheurs qui se concentrent sur l'étude des phénomènes urbains et des politiques publiques.

Pour structurer l'analyse du statut de l'utilisateur, la première étape a consisté à construire un schéma explicatif fondé sur une construction empirico-théorique des figures, ou idéaux-types, de l'utilisateur : le consommateur, le client et le citoyen. Cette construction s'ancre tout

d'abord dans trois disciplines : les sciences économiques pour le consommateur, la gestion et le marketing pour le client et les sciences politiques pour le citoyen. Nous avons ensuite analysé les conditions d'entrée de ces figures dans l'espace publique, leurs modalités d'appropriation par les institutions, les entreprises et les mouvements de consommateur avant d'appréhender leur élargissement progressif au champ des services publics marchands. Ce raisonnement associe théorie et empirie ; il permet d'appréhender conjointement l'origine des concepts et leurs modalités de mise en pratique. Nous verrons par exemple que les représentations théoriques du consommateur, du client et du citoyen ont bénéficié d'une transcription pragmatique véhiculée par l'Etat, le mouvement consommateur et les entreprises.

Ensuite, la deuxième étape méthodologique s'est appuyée sur la construction d'une grille de lecture qui permette de saisir les conditions de mobilisation des différentes figures du consommateur, du client et du citoyen par les institutions, les entreprises et les associations. Nous montrerons comment l'hybridation, la mise en tensions ou les glissements entre ces trois figures, en fonction des différentes stratégies d'acteurs, contribuent à modifier le statut de l'usager. A notre connaissance, l'analyse simultanée de ces trois figures, aux paradigmes parfois opposés, n'a jamais été développée. Nous ne pouvons donc pas adopter de grille d'analyse pré-formatée. S'appuyant sur les trois figures de l'usager, cette grille nous a permis d'ordonner les thématiques d'intervention²¹ et les stratégies des différents acteurs du système de régulation, afin de comprendre concrètement comment s'opèrent les négociations qui prévalent à la redéfinition du statut de l'usager.

Les terrains d'étude

La place de l'usager dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications a été étudiée au plan national²². Les services d'eau et d'assainissement ont été étudiés au plan

²⁰ Le Breton, E. *L'action publique locale en mutation. La négociation autour des figures de l'utilisateur dans les transports collectifs urbains*. Thèse de sociologie: Institut d'Etudes Politiques de Paris - Fondation Nationale des Sciences Politiques - Cycle Supérieur de Sociologie, Paris, 2000. 331 p.

²¹ Les deux étapes de la méthodologie de recherche seront précisées au cours des sections 4.1 et 5.1.

²² Nous montrerons que ces services restent ancrés dans des schémas centralisés qui laissent peu de place à la diversification locale des rapports aux usagers.

national et local. Pour cela quatre terrains locaux ont été choisis : Grenoble, Île-de-France, Basse-Ardèche et Lille. Ces quatre études de cas ont été choisies pour leur diversité, les exemples de Grenoble ou du sud de l'Ardèche restent marqués par des crises et des conflits locaux qui induisent des formes particulières de mobilisation des usagers (procédures judiciaires, lobbying médiatique). A l'inverse, les exemples du Syndicat des eaux d'Île-de-France et de la Communauté urbaine de Lille éclairent les modalités de participation régulière des usagers dans un contexte stable. De plus, sans viser la représentativité, ces terrains présentent l'avantage de disposer de modalités de gestion variées (gestion publique à Grenoble, délégation à Lille, en Ardèche et en Île-de-France).

Dans le cadre des recherches empiriques, nous avons traité de façon panoramique les différentes modalités d'intervention mises à disposition ou initiées par les usagers individuels ou organisés en association: procédures de participation, dispositifs de médiation et de traitement des plaintes, démarches concertées de certification qualité, expertise associative, lobbying médiatique et institutionnel, actions en justice, négociations avec les firmes, enquêtes de satisfaction, défection et choix individuels. Dans un premier temps, ces interventions ont été analysées grâce à une méthode monographique, visant à décrire l'histoire de ces dispositifs : dates de création ou de développement, évolution des thèmes abordés, courriers échangés, interventions orales, construction de l'expertise, etc. Dans un second temps, les thèmes d'intervention ont été classés selon trois registres d'actions, correspondant aux trois figures du consommateur, du client et du citoyen construites en première partie : consumérisme, marketing et citoyenneté. Cette typologie permet de saisir les modalités concrètes d'apparition et de mise en tensions des figures de l'utilisateur.

5- EXPOSE DE LA THESE

Dans une première partie, nous montrerons comment les mutations du système de régulation tendent à modifier les modalités de représentation des usagers, en leur offrant de nouvelles potentialités d'intervention. Le premier chapitre sera consacré aux réformes qui touchent les services publics d'eau, d'électricité et de télécommunications depuis le milieu de la décennie 1980. Nous décrirons les fondements historiques des deux modèles

français de gestion des services publics marchands, au plan local et national, avant d'étudier, dans un second temps, les transformations du rôle et des responsabilités des autorités publiques locales et nationales, dans un contexte de renforcement de la concurrence et de refonte des conditions de financement des services. Puis, au cours du chapitre deux, nous nous concentrerons sur les mutations gestionnaires et commerciales qu'ont connues les entreprises de réseaux, entre le début des années 1970 et la fin des années 1990. Il s'agira de comprendre dans quelle mesure des entreprises industrielles à forte culture technique ont opéré leur tournant commercial, en nuancant ou à l'inverse en accentuant leur logique d'offre jusqu'alors dominante. Une fois ces différentes réformes internes et externes aux organisations détaillées, le troisième chapitre se focalisera sur l'impact des mutations de la régulation sur les formes de représentation des usagers. Nous montrerons, que dans un contexte de libéralisation, de re-réglementation et de recomposition de la place et du rôle des autorités publiques, l'ensemble des parties-prenantes du système de régulation ont trouvé un intérêt à convoquer un troisième acteur : le mouvement consommateur. Depuis le début des années 1990, l'utilisateur, qui était jusqu'alors avant tout représenté par les autorités élues, se trouve en fin de compte doublement représenté, par les autorités publiques qui continuent à revendiquer ce rôle et par les associations de consommateurs, pour qui les services publics marchands deviennent un nouvel objet de mobilisation. Cette première partie nous permettra de conclure que les nouvelles régulations des services de réseaux offrent de nouvelles potentialités d'interventions aux usagers, sortant du modèle traditionnel de la représentation électorale pour adhérer à de nouvelles formes de participation associative.

Mais dans quelle mesure la place nouvelle accordée ou conquise par les mouvements de consommateurs modifie-t-elle le statut de l'utilisateur ? Comment la transformation des formes de représentations institutionnelles affecte le statut conféré aux usagers par les entreprises, les institutions et les associations ?

Au cours du chapitre quatre, tout d'abord, nous nous attacherons à construire, sous forme d'idéaux-types, les figures de l'utilisateur qui pourraient succéder à l'ancienne figure englobante ou hybride de « l'utilisateur du service public ». Nous en identifierons trois : le consommateur, le client et le citoyen. Nous saisirons dans un premier temps, les origines théoriques de ces figures à travers les sciences économiques, les sciences de gestion, et les

sciences politiques. Puis, dans un second temps, nous montrerons comment ces figures ont progressivement émergé dans l'espace public en général puis dans le champ des services publics marchands en particulier.

Le travail de construction des figures sera le support d'une grille d'analyse des thèmes d'intervention des entreprises, des institutions et des associations nous permettant de comprendre comment les stratégies de chacun des acteurs à l'égard des usagers contribuent à promouvoir, à articuler ou à mettre en tension l'une ou l'autre des figures. C'est ainsi qu'au cours des chapitres cinq et six, les différentes pratiques des acteurs du système de régulation seront classées en distinguant les registres de la consommation, du marketing et de la citoyenneté.

Dans le chapitre cinq, nous montrerons que la refonte du statut de l'utilisateur s'illustre par la prégnance croissante du référentiel consumériste : vérité des prix, tarification proportionnelle, évaluation des performances, standards de qualité de services, dispositifs de traitement des plaintes et de protection du consommateur individuel. Ce référentiel innervait tant les stratégies du mouvement consommateur que celles des firmes, du législateur voire de certaines collectivités locales. Nous soulignerons ainsi une tendance à la domination de la figure du consommateur, ou à la consommation de l'utilisateur.

Toutefois, la domination du consommateur ne se traduit pas par l'exclusion des enjeux de citoyenneté ; ces enjeux changent de forme mais restent bien présents (chapitre six). Les problématiques de cohésion socio-territoriale (accessibilité sociale et géographique au réseau) ne sont pratiquement plus présentes parmi les revendications des usagers, alors qu'elles constituaient le cœur du modèle de service public bâti après-guerre. Par contre, de nouveaux enjeux de citoyenneté émergent parfois rapidement autour de deux thématiques relativement nouvelles : la transparence de gestion des services d'eau et d'assainissement et la protection de l'environnement. A partir de quatre études de cas nous montrerons qu'au plan local des usagers se sont mobilisés pour demander des comptes aux collectivités locales sur les modalités de gestion du service et les choix d'investissement. Dans certains cas, le débat sur la relation marchande s'est élargi à des controverses sur l'action publique locale et la maîtrise publique des services délégués. En parallèle, pour les services d'électricité de distribution d'eau, nous assistons à une montée des enjeux environnementaux perceptible dans les sondages que les organisations de consommateurs tentent d'articuler, non sans difficultés, à leur référentiel consumériste traditionnel. Nous

concluons cette seconde partie en validant l'hypothèse d'une domination du consommateur et d'une résistance du citoyen.

Cet exposé nous permettra de défendre la thèse suivante : par une transformation des stratégies et des pratiques des entreprises, des institutions et des associations, les réformes des services de réseaux – libéralisation, dé-péréquations tarifaires, refonte du management des entreprises, création d'autorités de régulation, révision du rôle des collectivités locales et de l'Etat – tendent à transformer l'utilisateur en consommateur. La figure du consommateur se construit par réaction aux pratiques des firmes (client-roi) et par évitement de la figure de citoyen. En replaçant cette thèse dans une réflexion plus large sur l'action publique locale nous concluons à l'éclatement entre une régulation consumériste de la gestion des services, de moins en moins conçue comme un objet de politiques publiques locales et une régulation politique des infrastructures.

PARTIE I.

MUTATIONS DE LA

REGULATION ET

NOUVELLES PLACES DE

L'USAGER

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Les services publics marchands connaissent depuis près de vingt ans un ensemble de mutations qui peuvent être classées en deux registres principaux :

- des mutations d'ordres réglementaires et institutionnels, caractérisées par l'ouverture à la concurrence et le démantèlement des monopoles publics, la refonte des normes réglementaires et la révision du rôle des autorités publiques dans l'organisation et la gestion des services ;
- des mutations du management interne des entreprises de réseaux qui visent une réorganisation de l'ensemble de la chaîne de production du service, du centre technique à l'agence commerciale, afin de renforcer les logiques gestionnaires et commerciales au sein de firmes à forte culture technique.

Dans quelle mesure les mutations du système de régulation tendent à modifier les modalités de représentation des usagers, en leur offrant de nouvelles potentialités d'intervention ? Quelle est la place acquise par les usagers et leurs représentants dans ce processus de recomposition des compétences et des pouvoirs ?

Afin d'analyser les fondements de l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur des services d'eau, d'électricité et de télécommunications, l'objet du premier chapitre est de présenter les mutations récentes du système de régulation. Nous étudierons comment la transformations des deux modèles français des services publics locaux et des services publics nationaux modifient la place et le rôle des autorités publiques. Au plan national, nous soulignerons l'éclatement progressif de l'intervention de l'Etat entre les fonctions d'actionnaire des entreprises publiques, de régulateur des marchés (via les autorités de régulation), et de définition des missions de services publics, par le biais de ses prérogatives réglementaires. En parallèle, dans un contexte de reconstruction des modes de pilotage des services locaux, les collectivités locales sont quant-à-elles confrontées au problème de la maîtrise publique locale des services. Au cours de ce chapitre, nous montrerons comment les services de réseaux sont passés d'une gestion publique d'essence non-marchande à un pilotage public des marchés libéralisés. Cette analyse sera nécessaire

pour comprendre ensuite dans quelle mesure ces réformes impliquent une refonte de la place et du statut de l'utilisateur.

Dans un second temps, le propos sera centré sur les réformes organisationnelles internes aux entreprises de réseaux. Ces mutations gestionnaires et commerciales contribuent à modifier la place des usagers au sein du système de régulation dans son ensemble. En plaçant progressivement au second plan leur culture technique dominante, les entreprises développent des politiques commerciales et clientèle pour améliorer la qualité des prestations et introduire des méthodes de gestion plus réactives. L'objet de ce deuxième chapitre sera de comprendre dans quel contexte et selon quels objectifs les actions commerciales et les réformes organisationnelles ont été engagées.

Enfin, le chapitre trois sera consacré à l'analyse du développement de la participation des usagers au sein du système de régulation. Ce processus résulte de la rencontre entre des entreprises et des autorités publiques d'une part, des usagers individuels ou organisés en associations, d'autre part. Le développement de la participation des usagers s'opère alors que, d'un côté, les institutions se mettent en quête d'un troisième acteur pour sortir de la relation binaire entreprise-autorité publique et que, d'un autre côté, des associations de consommateurs généralistes élargissent leur champ d'action aux services publics, en particulier dans les secteurs de l'eau et des télécommunications. Nous montrerons comment les réformes de libéralisation, les nouveaux systèmes de pilotage des services de réseaux et le développement des politiques commerciales des entreprises – présentés au cours des deux premiers chapitres – offrent de nouvelles potentialités d'intervention aux usagers. Progressivement, la représentation des usagers passe d'un schéma représentatif, au sein duquel une autorité élue gère ou organise le service au nom des usagers, à un système plus participatif, où les associations d'usagers bénéficient d'une place renforcée aux côtés des autorités responsables.

CHAPITRE 1. LES MUTATIONS DE LA REGULATION : CONCURRENCE ET NOUVEAUX SYSTEMES DE PILOTAGE

PLAN DU CHAPITRE

Introduction du chapitre 1	34
1.1- Les deux modèles français des services publics marchands	36
1.1.1- La construction du modèle français des services urbains	36
1.1.2- La constitution du modèle des services publics nationaux	42
1.2- 1980-2000 : une progressive remise en cause des modèles.....	48
1.2.1- Libéralisation et démantèlement des services nationaux.....	48
1.2.2- Sous une apparente stabilité, les mutations internes du modèle des services urbains	55
1.3- D'un Etat-interventionniste à un Etat-régulateur.....	65
1.3.1- L'Etat-actionnaire : autonomie de gestion et encadrement stratégique.....	65
1.3.2- Les autorités de régulation : encadrement et contrôle des marchés libéralisés.....	70
1.3.3- L'Etat-législateur : régulation politique et obligations de service public.....	76
1.4- Les nouveaux enjeux de la maîtrise publique locale : l'exemple de la gestion de l'eau.....	83
1.4.1- Portée et limites du nouveau cadre réglementaire de gestion de l'eau.....	83
1.4.2- Les enjeux de la maîtrise publique : ré-ancrer la gestion locale de l'eau..	86
Conclusion du chapitre 1.....	94

INTRODUCTION DU CHAPITRE 1

Pour comprendre l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur dans les nouvelles réglementations des services de réseaux, il convient de décrire dans un premier temps les principales mutations qu'ont connues les deux modèles français des services publics locaux et des services publics nationaux. Pour guider cette présentation du contexte de la recherche, nous nous appuierons sur deux questions :

- comment, des modèles historiques de régulation aux réformes actuelles, les places respectives du marché et de l'action publique ont-elles évolué ?
- quels sont les caractéristiques essentielles des nouveaux systèmes de pilotage qui sont mis en œuvre tant pour les services nationaux que pour les services locaux ? Comment ont évolué les rôles de l'Etat et des collectivités locales dans l'organisation de ces services ?

Au cours de ce chapitre, nous montrerons comment nous sommes passés d'une gestion publique d'essence non-marchande à un pilotage public des marchés ouverts à la concurrence. Cette analyse nous sera nécessaire pour comprendre ensuite dans quelle mesure ces réformes impliquent une refonte de la place et du statut de l'utilisateur.

Dans un premier temps (1.1), nous rappellerons les fondements des deux modèles français de services publics qui prévalent jusqu'au début des années 1980. Pour cela, nous adopterons un développement historique afin de décrire les origines des modèles d'organisation des services urbains avant de comprendre les fondements du modèle des services publics nationaux d'après-guerre.

Ensuite (1.2), nous analyserons les principales réformes des années 1980-2000 qui contribuent à mettre en cause ces deux modèles. Pour les services publics nationaux, il s'agit des réformes de libéralisation et de démantèlement progressif des monopoles publics. Pour les services urbains et tout particulièrement la distribution d'eau, il s'agit de la généralisation rapide de la gestion déléguée ainsi que d'une profonde refonte des modes de financement des services qui contribuent à déstabiliser la gestion locale.

Enfin, au cours des deux dernières sections, nous traiterons plus spécifiquement de l'évolution des rôles de l'Etat et des collectivités locales. Pour l'Etat, nous soulignerons le processus de démantèlement de l'intervention de l'Etat dont l'action est désormais éclatée

entre ses fonctions d'actionnaire et de régulateur des marchés (via les autorités de régulation), et de définition par la législation des missions de services publics. Les collectivités locales quant-à-elles, se trouvent confrontées à l'enjeu majeur de la maîtrise publique locale des services urbains, suite aux affaires du début des années 1990, dans un contexte de reconstruction des modes de pilotage de ces services.

Après avoir présenté en détail les mutations du système de régulation des services de réseaux, cette analyse nous permettra, au cours des chapitres 3 et 4, d'étudier comment les réformes des services publics marchands modifient en profondeur la place et le statut des usagers.

1.1- LES DEUX MODELES FRANÇAIS DES SERVICES PUBLICS MARCHANDS

L'organisation des services publics marchands en France peut être présentée selon deux modèles de régulation, en distinguant les grands services publics nationaux (transports ferroviaires, électricité, télécommunication, poste) et les services urbains (eau, assainissement, transports urbains). Sans étudier l'histoire de ces services sur le temps long, nous observerons les fondements de ces deux types d'organisation. En centrant l'analyse sur les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications, nous analyserons les responsabilités respectives des entreprises et des autorités publiques ainsi que les fondements socio-économiques de ces deux modèles de régulation.

1.1.1- La construction du modèle français des services urbains

Les collectivités locales sont les premières à prendre en charge la gestion de services publics marchands. Toutefois, l'essor de l'intervention publique dans ce domaine s'est trouvée freiné par le droit. A la fin du XIX^e siècle, l'Etat et le système juridique dans son ensemble restent ancrés dans une approche libérale et centralisée de l'action publique. Cependant, malgré ce cadre juridique restrictif, les collectivités locales vont progressivement renforcer leur intervention pour satisfaire les nouveaux besoins collectifs et atteindre un niveau satisfaisant d'universalisation des réseaux.

a- Un cadre juridique relativement restrictif

Comme le souligne le juriste Jean-François Auby²³, jusqu'au début du XX^e siècle, le juge administratif se chargeait de limiter le développement du socialisme municipal, en encadrant strictement le champ d'intervention des collectivités locales.

²³ Auby, J-F. *Les services publics locaux*. Paris:1982. p. 10. coll. QSJ.

Au fil des jurisprudences, les juges administratifs et le Conseil d'Etat ont précisé *a posteriori* les contours de l'intervention des collectivités locales. Deux conditions ont été adoptées : la première relative à la nature de l'intervention (socialisme municipal) et la seconde relative aux conditions d'occupation du domaine public. Les règles restrictives encadrant l'essor du socialisme municipal ont été définies par un arrêt du Conseil d'Etat en 1901. En 1930, malgré la volonté du Gouvernement de favoriser le développement des interventions économiques des communes, le Conseil d'Etat maintiendra des critères restrictifs²⁴. Ainsi, seules deux conditions permettent d'admettre une intervention publique : la carence de l'initiative privée et l'existence d'un intérêt public local. Ces conditions font de l'action publique, une action supplétive de l'initiative privée. Cependant, progressivement, le concept flou d'intérêt public local a été élargi pour tolérer un plus grand interventionnisme des collectivités locales et faire face à l'essor des besoins collectifs. La deuxième condition définit quant à elle un cadre d'intervention plus concret et plus large. Il a été logiquement admis que la mise en œuvre d'un service collectif nécessitant l'occupation du domaine public imposait l'intervention des collectivités locales. Cette deuxième circonstance valide la création de la plupart des services publics industriels et commerciaux : eau, assainissement, gaz, électricité, chemins de fer.

b- L'essor des initiatives locales

Le développement de l'intervention des collectivités locales dans la gestion des services urbains s'opère le plus souvent après une première phase de diffusion marchande des réseaux techniques urbains. Comme le souligne Olivier Coutard (2002, p. 140), dans cette première phase, la relation marchande joue un rôle moteur et les entreprises s'attachent à desservir les clientèles solvables. Les collectivités interviennent à la marge pour développer des réseaux publics ou institutionnels : fontaines publiques, liaisons téléphoniques des lieux du pouvoir local à Paris. Toutefois, ce système marchand n'a pas permis un développement universel des réseaux. Pour la distribution d'eau et d'électricité, la qualité d'abonné reste jusqu'à la fin du XIX^e siècle l'apanage d'une petite minorité de consommateurs solvables.

²⁴ Arrêt du Conseil d'Etat, « Chambre syndical de Nevers », 29 avril 1930.

Puis, dans un second temps, les collectivités interviennent pour assurer l'universalisation des réseaux au plan social et territorial, en particulier pour les clientèles non solvables et les zones rurales. Le modèle des services urbains qui perdurera jusqu'au début des années 1980 est élaboré au cours de cette phase d'universalisation des réseaux dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Pour les services de base tels que l'eau et l'électricité, la desserte universelle devient une norme sociale. Entre les deux guerres, les réseaux se développeront sous l'impulsion des collectivités locales en particulier dans les secteurs de la distribution d'eau et de l'électricité.

c- Le modèle français de services urbains : origines et fonctionnement

Le « modèle français de services urbains » a été formalisé par Dominique Lorrain en 1990²⁵ pour qualifier une organisation des services publics locaux stable dans le temps et spécifique à la France. Concrètement, ce modèle (Lorrain, 1993, p. 16) s'appuie sur un binôme d'acteurs : les collectivités locales (communes ou syndicats intercommunaux) et les grands groupes privés. Ce système de gestion locale ne se réduit pas à la gestion déléguée. Pour Dominique Lorrain, il est avant tout caractérisé par sa souplesse et son adaptabilité institutionnelle. Les communes peuvent choisir d'en assumer seule la responsabilité ou de s'organiser en établissements intercommunaux, elles peuvent aussi choisir différentes modalités de partenariat public-privé, de la gestion directe pure aux différentes formes de gestion déléguée (régie intéressée, affermage, concession).

L'originalité française réside dans la persistance d'acteurs privés, même au cours de la phase d'universalisation des réseaux. A l'inverse, aux Etats-Unis, au Canada ou en Allemagne, cette phase d'universalisation s'est traduite par la création de puissants services municipaux ou par des établissements publics à caractère industriel et commercial. Pour expliquer cette originalité, Dominique Lorrain²⁶ rappelle que la France,

²⁵ Lorrain, D. Le modèle français des services urbains. *Economie et humanisme*, mars-avril 1990, n°312, p. 40.

²⁶ Lorrain, D. Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition. in *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs*. n°6. Association recherche et régulation (Ed.) Paris : Presses de Sciences-Po, 2002. p. 207.

contrairement à l'Allemagne, est caractérisée par un Etat unitaire, centralisé et de philosophie interventionniste. Pour le développement des services urbains, la prédominance du pouvoir central favorise l'émergence de systèmes de gestion souples, articulant à des degrés divers, collectivités locales et concessionnaires privés. Comme nous l'avons mentionné à propos du cadre juridique, la méfiance du centre à l'égard des particularismes locaux et la faiblesse du socialisme municipal vont évacuer toute possibilité de renforcement de la gestion publique locale. Les régies municipales tardent à être modernisées, alors qu'en Allemagne le « socialisme de l'eau et du gaz » encourage le développement de ces réseaux sous la responsabilité bienveillante d'élus locaux soutenus par un corps de techniciens municipaux (Lorrain, 2002, p. 206). La gestion municipale allemande s'appuie sur des entreprises locales à capitaux publics. En France, l'Etat fort entretient des collectivités faibles sans que d'ailleurs les élites politiques locales ne militent en faveur d'un renforcement de la gestion locale. Les élus des grandes villes se passionnent davantage pour la grande politique et s'accordent à confier « l'intendance » à des partenaires privés.

Le contexte propre au XIX^e siècle encourage le développement de la gestion déléguée, surtout dans les grandes villes. La France accuse un retard de développement industriel par rapport à ses voisins, en particulier la Grande-Bretagne. Les solutions visent à combler rapidement le retard de développement et d'équipement en faisant en priorité appel au secteur privé. Les grands groupes de services urbains actuels – Générale des eaux, Lyonnaise des eaux – trouvent leurs origines dans les secteurs de l'eau, des transports urbains ou de l'électricité entre le milieu du XIX^e siècle et l'entre-deux-guerres. Ils se sont développés grâce à un processus d'intégration verticale en proposant aux collectivités des solutions complètes : équipement, gestion des services, maintenance et travaux.

Le fonctionnement du système français repose sur des principes internes très souples qui autorisent les collectivités et les entreprises à adapter leur coopération en fonction des particularismes locaux. La souplesse des solutions est illustrée par Dominique Lorrain (1990, p. 50) à partir de l'exemple des différents types de contrat qui, entre les deux extrémités de la gestion publique (régie) ou privée (concession) proposent des formules intermédiaires. La plus fréquente sera celle de l'affermage qui permet de combiner une

exploitation privée et un financement public des infrastructures. Pour la distribution d'eau par exemple, cette souplesse a permis de financer le développement des réseaux par les budgets municipaux sans pour autant en faire peser l'ensemble des coûts sur les prix et donc sur le consommateur. A l'inverse du régime de la concession qui obligeait déjà l'entreprise privée à recouvrer ses coûts par les prix, le régime de l'affermage comme celui de la gérance ou de la régie intéressée permettaient aux entreprises d'assurer leur rentabilité puisque les capitaux investis étaient avant tout des capitaux publics. Grâce à ces modalités de gestions mixtes, ces techniques de financement ont en particulier soutenu le développement des réseaux dans les zones peu ou moyennement rentables.

La deuxième caractéristique du système français est de s'appuyer sur une régulation locale souple et peu coûteuse. La relation entre collectivités locales et opérateurs se joue essentiellement au moment de la négociation du contrat. Ensuite les contrats «vivent» : l'opérateur travaille en permanence avec la puissance publique et l'informe des principales décisions (travaux, révision des tarifs). La délégation de service public laisse une grande liberté d'action aux entreprises mais elle ne fonctionne pas de façon séparée de la puissance publique locale. Cette régulation globale s'appuie sur des mécanismes simples. Tant que les dysfonctionnements et tant que peu de plaintes remontent aux élus, la gestion du service est réputée efficace. C'est ainsi que Dominique Lorrain confère aux collectivités locales une fonction de représentation des usagers. Si les associations d'usagers sont en théorie absentes du modèle, les consommateurs-citoyens sont représentés par l'autorité publique qui exerce son activité de régulation en leurs noms. Dans le modèle historique des services urbains, la régulation ne porte pas comme au Royaume-Uni, sur un ensemble d'indicateurs de moyens et de résultats que la collectivité publique devrait mettre en œuvre pour contrôler l'activité de l'entreprise délégataire. Cette régulation souple est peu coûteuse pour la collectivité. En théorie, elle n'a pas besoin de se constituer une expertise technique ou économique. Enfin, du point de vue des entreprises, l'aiguillon des collectivités locales n'est pas le seul facteur contribuant à cette autorégulation. Il convient aussi de prendre en compte les effets de réputation : les dysfonctionnements observés dans un territoire peuvent se répercuter sur la politique commerciale de l'opérateur dans sa conquête de nouveaux marchés.

d- Un modèle moins prometteur pour le secteur électrique

Le modèle français des services urbains se développe avant tout dans les secteurs de la distribution d'eau et de l'assainissement. Il représente aussi le cœur du système de distribution électrique au début du XX^e siècle. Toutefois pour l'électricité, le partenariat public-privé n'a pas connu le même succès que pour le secteur de l'eau.

Jusqu'au début des années 1930, l'Etat se désintéresse de l'électricité et laisse aux collectivités toute latitude d'intervention (Poupeau, 1999, p. 33). A partir de la fin du XIX^e siècle, les collectivités locales prennent en main le secteur énergétique en négociant avec les entreprises concessionnaires la desserte de nouvelles zones. Le 15 juin 1906, une loi formalise pour la première fois le cadre d'intervention des collectivités locales en faisant du service public d'électricité un service urbain. De nombreuses communes profiteront de ce nouveau cadre réglementaire et mettront en place des concessions. En parallèle, après la première guerre mondiale, les collectivités locales sont autorisées par décret à créer des régies municipales ou intercommunales de distribution d'énergie. Certaines grandes villes et de nombreuses municipalités rurales créeront leurs propres régies, en s'adossant parfois à des syndicats intercommunaux ou départementaux. Cependant, la concession reste pour le secteur électrique la modalité de gestion privilégiée puisque l'on dénombre avant la nationalisation en 1946, 250 régies et 1400 contrats de concession.

A partir des années 1920, l'organisation locale du système électrique doit faire face à deux difficultés. Tout d'abord, le secteur connaît une forte concentration. L'électricité est caractérisée par des investissements de forte intensité capitalistique qui poussent les opérateurs à se regrouper pour réaliser des économies d'échelle. De plus, l'interconnexion des réseaux de distribution se généralise. Elle permet de limiter le risque de surdimensionnement des infrastructures (économies de foisonnement) en élargissant l'aire des marchés. Dès lors, la production d'électricité apparaît plus centralisée et intégrée qu'auparavant, se concentrant autour d'une dizaine de grands groupes d'échelle régionale ou nationale, intervenant à la fois dans la production, le transport et la distribution. Cette forte concentration rend la maîtrise publique locale bien plus complexe, celle-ci restant fragmentée avec quelques 1400 concessions (Poupeau, 1999, p. 38). Ensuite, la deuxième

difficulté réside dans le maintien de tarifs élevés : les entreprises investissent peu et pratiquent une politique malthusienne de développement des capacités de production. Au début des années 1930, avec la croissance continue de la demande, les prix de l'électricité augmentent plus vite que l'indice des prix. Cette inflation touche en particulier les zones rurales moins rentables où la concurrence demeure anémiée.

Ces défaillances ont rapidement encouragé les pouvoirs publics – locaux et nationaux – à remettre en cause le système de concession locale et à demander un renforcement de l'encadrement de l'Etat. L'intervention de l'Etat s'élargie dans un contexte de développement des monopoles publics nationaux à partir des années 1930.

1.1.2- La constitution du modèle des services publics nationaux

Le modèle des grands services publics nationaux est caractérisé par une entreprise publique, placée sous tutelle de l'Etat et bénéficiant d'un monopole intégré (production, transport et distribution du service) d'échelle nationale. Des entreprises comme EDF ou la SNCF et plus tardivement France Télécom ou La Poste délivraient un service identique, aux mêmes conditions techniques et au même tarif, sur l'ensemble du territoire national. Ce modèle symbolise l'archétype du service public à la française. Cependant ses fondements restent relativement récents, au regard de l'histoire du développement des réseaux d'électricité, de transports ferroviaires ou de télécommunications.

a- Les fondements juridiques des services publics nationaux

Même si la théorie puis la doctrine juridique ne représentent pas l'unique fondement des services publics, les débats académiques du début du XX^e siècle illustrent les changements de conception à propos des services collectifs et l'inauguration du concept de service public. Pour Jacques Chevallier²⁷, cette notion devient progressivement spécifique et emblématique de la tradition française. Conçu à l'usage des juristes, le concept de service

²⁷ Chevallier, J. *Le service public*. Paris: PUF, 1987. 127 p. coll. QSJ.

public soutiendra le développement progressif de l'intervention publique. Pour le juriste Léon Duguit, relève du service public :

« toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que cet accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ». ²⁸

Au début du XX^e siècle, à l'heure du renforcement du modèle républicain de progrès et de justice sociale, le processus d'industrialisation et l'émergence de besoins collectifs nouveaux incitent l'Etat et les collectivités locales à renforcer leur intervention dans de nombreux secteurs dont les services publics administratifs, industriels et commerciaux : équipements, réseaux routiers et ferroviaires, éducation, santé. L'Etat et les collectivités locales ne se contentent plus de manifester leur autorité, ils deviennent prestataires de service. La doctrine du service public prend acte de la mutation du rôle de l'Etat en combinant des dimensions idéologique et juridique. Si, dans un premier temps, la référence au service public émerge dans la jurisprudence ²⁹, elle devient au début du XX^e siècle une notion centrale du droit administratif refondé. Ce dernier ne représente plus un droit de privilège exprimant la supériorité de l'administration mais octroie à l'administré, un ensemble de garanties qui le protège contre l'arbitraire et lui confère en théorie, un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration (Chevallier, 1987, p. 19). Avec Léon Duguit, le service public s'incarne dans la loi du service qui établit que l'utilisateur a des droits à faire valoir, dispose de moyens d'action pour les mettre en œuvre ainsi que d'une autorité apte à le protéger (le juge administratif). Dès lors, le droit administratif inverse le sens de la subordination, l'Etat ne se trouve plus en position de coercition mais doit travailler à la réalisation de la solidarité sociale, au service de l'utilisateur, en prenant en charge les activités d'intérêt général indispensables à la vie collective. Ainsi, comme le note Jacques Chevallier (1997, p. 23), au-delà du droit public,

²⁸ Cité par Jean-Baptiste de Foucauld dans son avant-propos du rapport Stoffaës (*Services publics. Question d'avenir*. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995. p. 7).

²⁹ Au début du XX^e siècle, la jurisprudence pousse progressivement au transfert des contentieux avec les collectivités locales des tribunaux judiciaires aux tribunaux administratifs. Ce transfert témoigne d'un changement de responsabilité des collectivités locales et de l'Etat en faveur de la reconnaissance des activités de service public comme des actes administratifs. Dès lors, le fonctionnement et les obligations de service public seront intégrés au droit administratif.

Léon Duguit refonde la théorie de l'Etat en prenant appui sur le solidarisme ambiant de ce début de siècle. Cette doctrine est complétée par les trois grands principes du service public, aussi connues sous le nom de lois de Rolland – égalité, continuité, mutabilité – qui affirment que les services doivent être fournis de façon régulière et continue, dans des conditions égales pour tous et que leurs modalités de fonctionnement doivent pouvoir être modifiées à tout moment par l'autorité responsable de leurs organisations. De plus, le principe de mutabilité introduit l'idée que le contenu du service public doit s'adapter aux évolutions des techniques et de la demande sociale.

La doctrine du service public ainsi formalisée implique l'approfondissement de l'action de l'Etat dans le champ économique et social. Cette idée du service public n'est pas dénuée de dimensions idéologiques. En assurant la promotion d'un Etat prestataire de service et garant de la solidarité sociale, la théorie juridique encourage l'expansion de l'intervention de l'Etat. La force de ce projet juridico-politique est d'avoir su confondre en un même terme, les missions de service public et les autorités chargées de leur prestation : les services publics assurent le service public. De fait, la garantie du service public passe par la constitution de puissants services publics nationaux qui se développent à partir des années 1930. Enfin, comme le souligne Jacques Chevallier (1987, p. 19), la nouvelle doctrine du service public modifie le statut de l'usager. Avec Léon Duguit, et plus tardivement avec les lois de Rolland, l'usager n'est plus considéré comme un assujetti de la puissance publique mais comme un sujet de droit, bénéficiant de garanties qui le protègent contre l'arbitraire et d'obligations de services qui s'imposent aux autorités publiques.

b- 1930-1950 : une progressive centralisation de la gestion des services publics marchands

C'est à partir des années 1930 et surtout après-guerre que la constitution puis le développement de services de réseaux d'échelle nationale sont réalisés. Plusieurs services

qui étaient gérés selon divers régimes de concessions locales ou nationales³⁰ (chemin de fer, électricité, gaz) sont nationalisés. Avant les années 1930, le premier grand réseau à être nationalisé est le téléphone en 1889. Cette décision fait suite à une organisation fondée sur un régime de concessions fortement réglementées qui n'a pas permis le développement d'une véritable dynamique concurrentielle de développement des réseaux (Coutard, 2002, p. 140). L'Etat prend directement en charge le service et en confie la gestion à l'administration des Postes et des Télégraphes. Cette administration sera dotée en 1923 d'un budget annexe astreint à l'équilibre et distinct du budget de l'Etat.

Quarante ans après le téléphone, l'idée de nationalisation se diffuse au cours des années 1930 pour les réseaux d'électricité et les chemins de fer (réalisée avec la création de la SNCF en 1937).

Pour le secteur électrique, les collectivités locales réunies au sein de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) appellent au renforcement de l'intervention de l'Etat. A partir de 1935, l'Etat contrôle la politique tarifaire des concessionnaires. Il les oblige à baisser de 10% les tarifs basse tension puis plafonne les tarifs de haute et basse tension. En parallèle, l'Etat met en place le Fonds d'amortissement des charges d'électrification en 1936 pour soutenir le développement des réseaux dans les zones rurales, dont la charge revient pour l'essentiel aux communes et aux syndicats d'électrification rurale. A la suite de ce mouvement de centralisation, la nationalisation intervient en 1946, après avoir été inscrite dans le programme du Conseil national de la résistance. Elle est promue par les mêmes modernisateurs qui demandaient avant-guerre un plus grand interventionnisme de l'Etat (FNCCR, CGT) pour limiter les asymétries de pouvoirs et d'information et les abus des concessionnaires.

c- des monopoles intégrés sous tutelle de l'Etat

Après-guerre, les nationalisations touchent les secteurs clés de l'économie nationale : transports, énergie, banques, assurance. Les monopoles nationaux sont fortement intégrés,

³⁰ Par exemple, dans le secteur ferroviaire, le régime de la concession accordait depuis 1842 une place centrale aux entreprises privées tout en reconnaissant depuis 1913 les voies ferrées d'intérêt local (Bauby, 1997, p. 21, Chevallier, 1997, p. 54).

regroupant au sein d'un même établissement les activités de production, de transport et de distribution. La constitution de monopoles intégrés se fonde sur un double compromis social et économique. Comme le souligne Christian Stoffaës, à la Libération, les services de réseaux se trouveront au centre d'un vaste projet de renforcement de la cohésion économique et sociale du pays et d'accélération de son développement industriel :

« Il s'agit de concilier leurs deux fonctions qui, à d'autres périodes de l'histoire, se sont révélées ou se révéleront antagonistes : leur contribution à l'efficacité productive de l'ensemble de l'économie, et leur rôle dans l'entretien de la cohésion sociale et territoriale ». (Stoffaës, 1995, p. 68)

A l'heure de la reconstruction, les services publics marchands sont perçus comme des vecteurs incontournables de relance de l'économie et de cohésion du territoire national. Les services résidentiels de base tels que le téléphone ou l'électricité devront être fournis sur l'ensemble du territoire, en respect du principe d'égalité d'accès et de traitement.

Une fois les grandes entreprises publiques créées, le modèle des services publics nationaux s'appuie sur le système de la tutelle qui encadre les relations entre l'entreprise et l'Etat-actionnaire. Comme le note Christian Stoffaës (1995, p. 78), dans le modèle des services publics nationaux, la répartition des responsabilités entre l'Etat et les entreprises publiques n'est pas claire. L'idée que les exploitants sont porteurs d'une partie, voire de l'ensemble de la responsabilité du service public persiste encore aujourd'hui. Ainsi, EDF accepte au début des années 1960 la mise en place d'une péréquation géographique des tarifs d'échelle nationale sans que cette exigence ne soit inscrite dans la loi. L'Etat ne va pas favoriser l'éclaircissement des responsabilités, entre celles de l'exploitant et celles des pouvoirs publics. A l'heure de la reconstruction, l'Etat doit gérer différentes fonctions : il est à la fois contrôleur du monopole, propriétaire des entreprises et donc responsable de leur gestion et garant des équilibres macroéconomiques sur lesquels le fonctionnement des réseaux pèsent fortement. Dans ce contexte, les entreprises de réseau ont servi de support aux politiques industrielles en garantissant l'indépendance énergétique du pays grâce au développement du programme électronucléaire ou en favorisant le développement de grands projets d'infrastructure ferroviaire.

Nous le verrons, cette confusion des rôles et des responsabilités entre Etat et établissements publics sera mise en cause au cours des années 1970 et 1980. Néanmoins,

elle constitue la force du modèle fondateur qui fait des monopoles publics de puissants vecteurs du développement économique du pays et de renforcement de la cohésion sociale et territoriale (Bauby, 1997, p. 37).

Les politiques de redistribution et de développement économique mises à part, la tutelle de l'Etat sur les entreprises publiques s'organise de façon bipolaire. On distingue les grandes directions des ministères de l'Economie et du Budget qui exercent un contrôle des tarifs, des investissements et de la gestion des établissements publics et la tutelle technique qui se situe dans les ministères concernés : industrie, postes, télécommunications et transports. Cette tutelle gestionnaire et technique évoluera vers une tutelle stratégique à partir du début des années 1970, grâce à la signature de contrats de plan pluriannuels entre l'Etat et les entreprises publiques.

A la fin des années 1970, deux modèles de régulation des services publics marchands prédominent en France. Le premier, le modèle de services urbains, trouve ses fondements dans la seconde moitié du XIX^e siècle à une époque où le cadre juridique relativement restrictif d'intervention des collectivités locales d'une part et les forts investissements à consentir pour équiper les villes d'autre part ont incité au développement d'architectures institutionnelles et de systèmes de financements souples. Même s'il est marqué par la mixité des modes de gestion et de partenariats public-privé, ce modèle reste d'essence non marchande : les financements publics (communaux ou nationaux) subventionnent les services et permettent de socialiser les coûts de fourniture du service. Le second, le modèle des services nationaux, trouve ses origines dans la construction juridique de la notion de service public à partir du début du XX^e siècle et surtout dans la réalisation après-guerre d'un double projet politique de cohésion sociale et territoriale et d'interventionnisme économique (Etat-providence et Etat-keynésien). Ces deux modèles sont caractérisés par la prédominance de l'intervention des autorités publiques, qui fondent leur légitimité sur leur fonction de représentation des usagers. Ces derniers ne sont pas directement présents au sein du système de régulation. Toutefois, ils bénéficient longtemps des droits sociaux et des obligations associés à la gestion des services publics marchands, ainsi que de tarifs relativement bas. A partir du début des années 1980 et surtout au cours des années 1990, ces deux modèles d'organisation sont progressivement remis en cause.

1.2- 1980-2000 : UNE PROGRESSIVE REMISE EN CAUSE DES MODELES

A partir du début des années 1980, sous l'effet de différentes mutations d'ordre technique et comptable (permettant de dissocier l'infrastructure de l'offre de service), managérial (faisant peser de plus fortes contraintes d'efficacité économique sur les entreprises de réseaux) et surtout politique et réglementaire, les deux modèles français des services publics font face à une crise importante et à une remise en cause progressive de leurs fondements. Ces mutations se traduisent d'une part par le passage d'une gestion majoritairement publique à une régulation de marchés concurrentiels et d'autre part par une refonte des modalités de financements des services (restriction des subventions publiques, des subventions croisées et des dispositifs de péréquation tarifaire). Les réformes s'illustrent par :

- la libéralisation et le démantèlement progressif des anciens monopoles nationaux, dans un contexte d'harmonisation européenne et de constitution de marchés intégrés de services de réseaux ;
- la généralisation du système de délégation et la dérégulation économique des services locaux, en particulier de distribution d'eau.

1.2.1- Libéralisation et démantèlement des services nationaux

Le processus de libéralisation et de démantèlement des monopoles nationaux débute en France en 1996 avec les premières étapes de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications³¹. Il trouve ses origines dans l'élaboration de réglementations européennes pro-concurrentielles à partir de 1990. Nous présenterons les principales étapes de ce processus au plan européen puis au plan national.

³¹ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO n° 172 du 27 juillet 1996.

a- Le nouveau cadre réglementaire européen

Comme le souligne Christian Stoffaës³², c'est à la fin des années 1970 et au début des années 1980 que le mouvement de libéralisation débute en Europe à l'initiative de la Grande-Bretagne qui suit de très près des réformes de même ampleur aux Etats-Unis. Entre 1983 et 1994, les grands monopoles nationaux (British Telecom, British Airways, British Gas, Post Office) sont privatisés et ouverts à la concurrence de nouveaux entrants. Au plan communautaire, les objectifs de réalisation du Marché intérieur ont poussé à la libéralisation et au progressif démantèlement des monopoles nationaux. Relativement épargné par le processus de constitution du marché commun, faisant suite au Traité de Rome de 1957, les services de réseaux deviennent d'un intérêt croissant pour les institutions européennes à partir de la fin des années 1970. Ce sont tout d'abord les interventions ayant force de jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes qui soumettent progressivement des services publics aux règles générales du Traité. C'est par exemple le cas des transports aériens et maritimes en 1974. Puis, c'est surtout avec le traité de l'Acte unique de 1986 que le processus de libéralisation est lancé. Celui-ci prévoit l'élargissement des règles du marché commun aux services d'intérêt général, en particulier les télécommunications, l'énergie et les transports. S'ensuit une série de livres verts préparatoires puis de directives sectorielles qui pousseront à la création de marché intérieur dans la quasi totalité des services de réseaux.

Les premières démarches de libéralisation sont engagées dans le secteur des télécommunications. Le livre vert sur la création d'un marché commun des télécommunications a été publié en 1987 et une première résolution du Conseil de juin 1988 a lancé le processus de libéralisation. Cette procédure a largement été conduite par la Commission européenne, qui avait d'ailleurs annoncé dès la publication du livre vert son intention de mener la libéralisation à son terme en se fondant sur la doctrine pro-libérale des traités européens, quitte à s'opposer à certains Etats membres. C'est ainsi qu'ont été publiées en 1988 et 1990 les premières directives relatives à la libéralisation du marché des terminaux (téléphones) et des services (à l'exception des services de

³² Stoffaës, Ch. Introduction. in *La régulation des services publics en Europe*. Vandamme J. et Van Der Mensbrugghe, F. (Eds.). Paris : ASPE Europe, 2000. p. 26.

téléphonie simples). En parallèle, en 1990, une directive du Conseil européen – la directive *Open Network Provision* (ONP) – fixe les cadres institutionnel et réglementaire du futur marché des télécommunications. Quelques pays – dont la France, la Belgique et l’Allemagne – avaient bien tenté de s’opposer à la directive de la Commission en 1988 devant la Cour européenne de justice pour vice de procédure. De même, en 1991, l’Espagne, l’Italie et la France ont déposé un recours devant la Cour contre la directive ONP du Conseil européen. Mais, dans les deux cas, en vertu des règles des traités, la Cour de justice a rejeté les plaintes des Etats (Schmidt, 1996, p. 15). En 1994 de nouveaux articles sont ajoutés aux précédentes directives et une résolution du Conseil européen sur la libéralisation de l’accès aux infrastructures est votée en novembre. Ils définissent les conditions d’une ouverture totale des marchés de téléphonie mobile et fixent l’échéance d’ouverture de l’accès aux infrastructures de téléphonie fixe au 1^{er} janvier 1998. D’après la politiste Susanne Schmidt³³, au cours des négociations précédant les nouvelles réglementations, le Conseil a été soumis aux pressions de la Commission européenne en faveur d’une libéralisation totale et rapide, grâce en particulier au soutien de la Cour européenne.

En contraste, pour le secteur électrique, le processus de libéralisation au plan communautaire a davantage été marqué par une âpre négociation intergouvernementale que par une domination de la Commission. Le processus est aussi plus long que dans le secteur des télécoms. Il débute en 1988 avec la publication d’un premier rapport de la Commission sur le marché intérieur de l’énergie. Dans un premier temps, en 1991, la Commission a bien essayé de passer en force une directive de libéralisation. Mais devant l’opposition de nombreux Etats membres – la France en tête, première exportatrice d’électricité de l’Union – et du Parlement européen, la Commission a finalement décidé de renoncer à cette méthode et de reporter son projet de directive³⁴. Entre 1992 et 1994, suit une longue controverse entre les Etats autour des modalités de libéralisation : entre les tenants d’un accès ouvert des tiers aux réseaux d’électricité (Royaume-Uni et Portugal) d’un côté et les promoteurs du modèle de l’acheteur unique de l’autre. Le système de

³³ Schmidt, S. *Sterile Debates and Dubious Generalisations : An Empirical Critique of European Integration Theory Based on the Integration Processes in Telecommunications and Electricity*. Koln : MPIFG, 1996. p. 16.

l'acheteur unique, défendu par la France devant le Conseil à partir de 1994, lui permettait de conserver une organisation industrielle intégrée d'EDF – en particulier pour le transport et la distribution. La Commission émet de fortes réserves à propos du système de l'acheteur unique, mais, en juin 1995, la France use de sa présidence du Conseil pour aboutir à une directive de compromis mêlant accès des tiers au réseau et acheteur unique. En parallèle de nombreuses avancées sont négociées sur d'autres terrains permettant l'accord entre les Etats : les possibilités de mettre en place des obligations de service public et de disposer d'une programmation publique des investissements de production ; la simple obligation d'une séparation comptable et non d'une séparation institutionnelle entre le gestionnaire du réseau et les monopoles historiques ; une ouverture progressive du marché. Suite à ces différents compromis, la directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité est approuvée par le Conseil et le Parlement en 1996 et publiée le 30 janvier 1997.

L'organisation des services publics doit désormais adhérer au nouveau cadre européen. Envisagés par les Traités de Rome, de Maastricht et d'Amsterdam, les services d'intérêt économique général doivent être intégrés au marché unifié de l'espace communautaire. Le monopole est banni, sauf si les Etats donnent la preuve que celui-ci correspond à des objectifs d'intérêt général. Puisque que l'on ne peut pas, dans l'absolu, justifier de la pertinence du monopole, il faut libéraliser (Frison-Roche, 2000, p. 51). On entre dans une ère de mise en concurrence accrue par ou pour le marché, « au bénéfice des consommateurs », comme le rappelle la formule consacrée des différentes directives européennes et du Traité de Maastricht.

b- Les premières réformes de libéralisation en France

Pour les secteurs de l'électricité et des télécommunications, en respect des directives européennes, la France a transposé en droit national les nouveaux cadres de fonctionnement des marchés libéralisés : loi de réglementation des télécommunications de

³⁴ Batail, J. Le marché intérieur de l'électricité : la négociation de la directive et l'organisation du futur système français. *Economies et Sociétés, Série Economie de l'Energie*, 1997, n° 5-6, p. 122.

juillet 1996 et loi de modernisation du secteur électrique de février 2000³⁵. Pour le premier secteur, la France a appliqué dans les temps le calendrier européen alors que pour le secteur électrique la libéralisation a été effective près d'un an après la fin de l'échéance de 1999, exigeant une libéralisation d'au moins 33% des marchés électriques nationaux.

Dans le domaine des télécommunications, les réformes ont anticipé le calendrier européen. En 1990, la loi relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications³⁶ introduit en avance la séparation entre postes et télécommunications (Grard, 2000, p. 82). Pendant la première phase de libéralisation, la concurrence a été ouverte aux nouveaux services de communications (téléphone mobile, câble, réseaux de fibres optiques pour des groupes fermés d'utilisateurs). Les services de téléphonie vocale et de télex ont conservé des droits exclusifs de monopole jusqu'à la loi de réglementation des télécommunications de 1996. Puis, l'évolution des techniques et de la réglementation a favorisé une ouverture à la concurrence rapide jusqu'au client final. La concurrence a progressivement été généralisée à tous les segments du marché, de la téléphonie mobile aux communications locales. En 1996, le marché de la téléphonie mobile est libéralisé en premier, puis les communications nationales et internationales en 1998 et enfin les communications locales en 2001. Deux principales modalités de mise en concurrence sont développées :

- la concurrence modale entre des réseaux filaires et hertzien ou entre le câble et l'ADSL par exemple ;
- la concurrence sur le marché des services, grâce à l'ouverture aux tiers de l'accès au réseau principal de France Télécom.

Pour l'accès des tiers au réseau, il arrive que les contraintes techniques déterminent l'échéance de l'ouverture à la concurrence. Par exemple, les techniques permettant le dégroupage de la boucle locale, c'est à dire permettant de faire passer deux opérateurs de téléphonie sur le même fil, n'ont été opérationnelles qu'au cours de l'année 1999, expliquant les retards d'ouverture à la concurrence de ce segment de marché³⁷. L'accès de

³⁵ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO n° 172 du 27 juillet 1996. Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

³⁶ Loi n°90-568 du 02 Juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

³⁷ Entretien avec Bernard Zuber, ART, novembre 1999.

nouveaux entrants a permis l'émergence de nouveaux groupes de télécommunications dont la croissance a été rapide lors de la phase de développement des marchés (1996-2000) : Cégétel et SFR (Groupe Vivendi), Bouygues Télécom, Télé 2 (groupe suédois). Avec les efforts consentis par le législateur, le marché des télécommunications bénéficie d'une concurrence effective autour d'un petit nombre d'opérateurs principaux (oligopole).

Pour le secteur électrique, dès la négociation de la directive de libéralisation au plan communautaire, le Gouvernement français s'était mobilisé pour obtenir dans les textes un large éventail de choix entre différentes formes d'ouverture à la concurrence (Finon, 2001, p. 3). Au plan national, l'objectif de la France est de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le maintien d'une maîtrise publique (en particulier pour la programmation des investissements et des choix énergétiques) et la persistance d'un modèle de gestion intégrée pour conquérir les marchés internationaux (dé-intégration restreinte d'EDF) et, d'autre part, l'introduction d'une concurrence grâce au système d'accès réglementé des tiers au réseau (ATR).³⁸

Les barrières à l'entrée ont été levées et de nouveaux producteurs peuvent désormais proposer leurs productions aux clients éligibles après une procédure d'autorisation engagée auprès du régulateur. Ensuite, au sein du groupe EDF, les activités de transport ont été séparées des activités de distribution et de production, grâce à la création d'une entité dénommée RTE (Réseau de transport de l'électricité). Troisièmement, des appels d'offres de capacité sont engagés auprès de nouveaux opérateurs qui produisent en particulier des énergies renouvelables. L'opérateur historique se trouve dans ce cas obligé de racheter la production aux nouveaux entrants, les coûts supplémentaires étant financés par l'ensemble des producteurs. Enfin, une autorité de régulation, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), a été créée pour définir les tarifs de transport et contrôler l'exercice d'une concurrence non discriminatoire.

Cependant, l'ouverture à la concurrence demeure à ce jour limitée par la demande, le seuil d'éligibilité des clients accédant au marché étant fixé en 2000 à 16 GWh (soit 30% du

³⁸ Le modèle de l'acheteur unique longtemps promu par la France au cours des négociations de la directive européenne n'a finalement pas été retenu pour la mise en œuvre en France du processus de libéralisation.

marché). Depuis le 12 février 2003, ce seuil a été abaissé à 7 Gwh faisant passer le nombre de clients éligibles de 1300 à 3100³⁹. De plus, l'effectivité de la concurrence demeure limitée par l'offre avec des changements relativement marginaux de l'organisation industrielle. A l'heure actuelle, l'absence de dé-intégration verticale et/ou horizontale d'EDF est perçue par certains économistes de l'énergie⁴⁰ comme le frein principal à la libéralisation. Tout d'abord, si EDF détient 89% des capacités de production, les jeux de participation financière à plusieurs filiales (CNR : 17%, SNET : 19% ou RFF : 17%) élèvent jusqu'en 2001 à près de 95% la part du groupe dans l'offre globale. Cette position largement dominante permet au groupe de renégocier à la baisse les contrats auprès des clients éligibles (de 15 à 20%) pour s'aligner sur les offres concurrentes des opérateurs belges ou allemands par exemple (RWE, Electrabel). Enfin, les coûts de transaction peuvent rester importants pour les consommateurs qui souhaitent s'orienter vers la concurrence : transaction supplémentaire avec le transporteur, négociation partielle et absence d'interlocuteur unique.

A l'heure actuelle, le marché électrique français est peu concurrentiel et l'organisation industrielle encore largement intégrée. Cette situation a été autorisée par la Directive européenne de 1996 qui laisse de larges marges de manœuvre aux Etats dans leur processus de libéralisation. Toutefois, l'ouverture à la concurrence devrait s'accélérer. Suite au calendrier fixé au sommet européen de Barcelone en mars 2002, et finalement approuvé par la France le 25 novembre 2002, l'échéance pour une libéralisation totale du secteur a été fixée à 2007. Le secteur des télécommunications est quant à lui intégralement libéralisé du fait des obligations supranationales imposées par la Commission européenne aux Etats membres dès le début des années 1990 et d'une transposition rapide du cadre réglementaire en France.

Dans le domaine des services urbains, les mutations sont moins visibles mais significatives d'une profonde mutation de l'organisation de ces services.

³⁹ Communiqué de presse de la Commission de régulation de l'énergie du 13 février 2003.

⁴⁰ Glachant, J-M. Une quinzaine de "marché unique" de l'électricité dans l'Union européenne ? *Flux*, avril-septembre 2001, n° 44-45, p. 15 et Finon, D. *The Destabilisation of the French Electricity Supply Industry*. IEPE, 2001.[accédé le 10-09-2002]. disponible sur internet: <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe>, p. 5.

1.2.2- Sous une apparente stabilité, les mutations internes du modèle des services urbains

Tel qu'il est formalisé par Dominique Lorrain, le modèle français de services urbains accentue l'idée de pérennité et de stabilité sur le temps long des principes d'action élaborés de la seconde moitié du XIX^e siècle à nos jours. Toutefois, au-delà d'une architecture institutionnelle commune à l'ensemble des services urbains qui peut paraître stable, deux secteurs – la distribution d'eau et l'assainissement – ont connu des mutations profondes contribuant à transformer la responsabilité des collectivités et les modalités de financement de ces services. Comme nous le montrerons au cours du chapitre 3, les transformations propres à ces secteurs encouragent la montée en puissance d'un nouveau type d'action associative : le mouvement contestataire des usagers de l'eau. Dans quel contexte politique et gestionnaire l'intervention et la contestation des usagers de l'eau s'est-elle développée ?

Nous montrerons qu'à partir du début des années 1980 le régime de gestion de l'eau potable connaît d'importantes mutations qui impliquent une progressive mutation de la place et du rôle des collectivités locales. Elles se caractérisent par un retrait de l'intervention de l'Etat, par un recours progressivement généralisé à la délégation, par un abandon des régulations économiques traditionnelles et par des dérives importantes du fonctionnement de la gestion déléguée.

a- 1982 : l'achèvement de l'intervention d'Etat dans la gestion de l'eau

Formalisé par Dominique Lorrain (1990, p. 39), le modèle français de service urbain paraît *a priori* caractérisé par une architecture institutionnelle, une culture politique et des principes de gestion et de financement stables sur le temps long. Cependant, comme le souligne Dominique Lorrain lui-même, la force du modèle est son adaptabilité institutionnelle, en fonction des différentes phases de développement des réseaux urbains (équipement des villes puis des campagnes, adduction d'eau puis assainissement, subventions publiques ou contrainte d'autofinancement). Sous une architecture relativement stable, cette forte adaptabilité s'est concrétisée par une transformation des

formes de gestion des services urbains et tout particulièrement des réseaux de distribution d'eau.

Au cours de sa thèse, Christelle Pezon⁴¹ a formalisé trois périodes clés et autant de (sous-) modèles de gestion de l'eau :

- la période libérale entre 1850 et 1926 lors de laquelle la gestion de l'eau dispose d'un statut exceptionnel parmi les services publics locaux. Les collectivités peuvent choisir la régie simple ou directe ou la concession. Dans un contexte pourtant peu propice au socialisme municipal, rappelons simplement les réticences du Conseil d'Etat à l'égard des interventions économiques des collectivités. Néanmoins, ces dernières seront autorisées à créer des régies directes. Même les opposants au socialisme municipal reconnaissent que les régies d'eau sont singulières car elles relèvent d'un intérêt public local structurant en termes d'hygiène et de salubrité publiques⁴². Les collectivités gérant en régie ne sont pas contraintes d'équilibrer leur budget de l'eau, à l'inverse des concessions. Devant le renforcement des standards d'accès universel à l'eau potable surtout dans les aires urbaines, l'adoption de la régie permet de minimiser les effets des investissements réalisés sur les prix de l'eau.
- la période d'intervention de l'Etat qui pèsera fortement sur l'apparente autonomie de gestion des collectivités, de 1926 à 1982 (Pezon, 1999, p. 109). Trois points principaux peuvent être retenus de cette période : l'échec des tentatives de privatisation des services gérés en régie, la promotion du système de l'affermage par l'Etat et le développement de techniques de régulation financières (subventions de l'Etat, subventions croisées villes-campagnes) et de régulation macroéconomique (plafonnement des prix de l'eau).

⁴¹ Pezon, C. *La gestion du service de l'eau en France. Analyse historique et par la théorie des contrats (1850-1995)*. Thèse de sciences de gestion : CNAM, Paris, 1999. p. 179.

⁴² Comme le souligne Christelle Pezon, dès cette époque, la position des services d'eau est tout à fait exceptionnelle. Traditionnellement le Conseil d'Etat dissociait les services relevant d'une activité régalienne et celles relevant d'une activité industrielle, refusant l'investissement des collectivités locales dans des activités faisant peser des risques commerciaux et industriels sur les budgets municipaux et les finances locales. Les grandes régies d'eau qui sont créées à cette époque relevaient pourtant de ce type d'activité à risque.

- La période de liberté contractuelle, à partir de 1982 marquée par le retrait de l'Etat, la généralisation progressive du système de délégation et l'application progressivement élargie du principe de vérité et d'autofinancement.

Au cours des années 1980, on passe donc d'une période caractérisée par l'intervention de l'Etat et par une gestion relativement non marchande des services (à l'exception du volet exploitation, les prix ne sont pas contraints de refléter les coûts d'investissements) à une gestion autonome des collectivités et d'essence principalement marchande (obligation d'autofinancement et application quasi généralisée du principe de vérité des prix).

Avant d'aborder plus précisément les mutations observées au cours des années 1980, rappelons les principales caractéristiques de la deuxième période caractérisée par une intervention structurante de l'Etat. Au cours de cette phase, et plus particulièrement depuis le début des années 1950, l'Etat s'engage dans deux actions principales qui forment l'organisation des services d'eau au plan national.

Tout d'abord, l'intervention de l'Etat est renforcée au plan financier au cours des années 1920 puis surtout des années 1930, grâce au soutien des investissements des communes rurales. Les investissements d'adduction d'eau (collective puis à domicile) sont financés à hauteur de 50% en moyenne par l'Etat. En 1954, est créé le Fonds national pour le développement de l'alimentation en eau (FNDAE). Avec le FNDAE, l'adduction d'eau en milieu rural se développe rapidement au cours des années 1950 et 1960. En effet, en 1954, 62% des habitants de zones rurales n'ont pas accès à l'eau potable. Ce Fonds fera bénéficier aux communes rurales, en complément des subventions de l'Etat, de subventions croisées entre services urbains et services ruraux. Il convient de noter que les communes rurales qui feront appel aux subventions de l'Etat et du FNDAE devront obligatoirement s'appuyer sur les ingénieurs du Génie rural pour piloter les projets.

Ensuite, l'Etat s'engage dans la promotion de l'affermage. Après les tentatives de contraindre les régies directes à l'équilibre budgétaire, Christelle Pezon montre qu'entre 1951 et 1972 l'Etat contribue avec succès à promouvoir ce type de gestion. En réalisant un contrat-type d'affermage en 1951, l'Etat initie le vaste mouvement de délégation que l'on peut observer entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1970. Mais cette phase de délégation est clairement encadrée et reste caractérisée par des contraintes d'autofinancement relativement faibles des services. A l'heure de la reconstruction,

nombre de collectivités s'appuient en effet sur l'affermage pour financer les investissements grâce au budget municipal. Seule la partie exploitation du budget est soumise aux contraintes d'équilibre budgétaire, ce qui leur permet de financer la reconstruction et les extensions de réseaux à partir des budgets municipaux (Pezon, 2002, p. 64). D'autre part, le plafonnement des prix de 1948 à 1971 limite fortement les risques de hausse de prix en cas de délégation et incite les collectivités à choisir ce mode de gestion. Enfin, la compétitivité de l'affermage dans le marché des modes de gestion s'accroît avec l'application des normes comptables de 1967 et 1969 qui obligent tous les services en régie simple des communes de plus de 10 000 habitants à équilibrer leur budget tant pour leur part investissement que pour leur part exploitation. De fait, toutes les régies simples des villes petites, moyennes et grandes deviennent des régies autonomes.

Au début des années 1970, les régies ne présentent plus les mêmes avantages liés aux transferts budgétaires qu'auparavant. De plus, le premier équipement des communes est achevé. Nombre de collectivités, en particulier des villes moyennes et des syndicats intercommunaux ruraux, choisissent d'affermager leurs services d'eau. Sous l'effet des différentes mesures qui ont contribué à rendre l'affermage plus avantageux que la régie simple, les taux de population alimentées par des régies passe de 60 à 45% entre 1950 et 1976 (Pezon, 1999, p. 150).

Ce mouvement s'accélère au cours des années 1980, mais la délégation ne participe plus du même compromis politique et financier entre l'Etat et les collectivités. L'Etat relâche son encadrement et les transferts budgétaires disparaissent à partir de 1992. Progressivement, les dérives politico-financières concomitantes aux hausses de prix jettent le trouble sur la seconde vague de délégation.

b- Liberté contractuelle et essor de la gestion déléguée

A partir des lois de décentralisation de 1982⁴³, l'encadrement de l'Etat sur la gestion de l'eau devient très limité. Les communes acquièrent de nouveaux pouvoirs exécutifs et

⁴³ Loi n°82-123 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 portant modification et complétant la loi du 2 mars 1982 et

peuvent gérer leurs services avec une plus grande autonomie (Pezon, 1999, p. 180). Les cahiers des charges types des concessions (1947) et de l'affermage (1951) qui s'appliquaient à l'ensemble des contrats deviennent de simples modèles de cahiers des charges dont la mise en œuvre est facultative. Les autorités organisatrices (communes ou syndicats intercommunaux) peuvent désormais choisir le délégataire selon le principe *intuitu personae* pur, ce qui leur confère de large marges de manœuvre. Le contrôle des préfets exercé sur les communes est supprimé en 1982 mais s'exerce encore sur les régions autonomes ou à personnalité morale jusqu'en 1988.

La décentralisation s'accompagne d'une généralisation progressive de la délégation, en particulier dans les grandes villes qui avaient peu participé au mouvement d'affermage des années 1960. En effet, cette première vague de délégation avait davantage concerné les villes moyennes ou les syndicats intercommunaux de première couronne car la croissance urbaine et la nécessité d'extension des réseaux rendaient l'affermage particulièrement intéressant : possibilité de confier l'exploitation de services d'échelle intercommunale à des entreprises tout en continuant à financer sur fonds publics les travaux d'extension. Par conséquent, comme le souligne Christelle Pezon, de 1982 à 1990 le taux de communes gérant en délégation a faiblement augmenté (passant de 50 à 54%) mais le taux de population desservie s'est quant à lui sensiblement accru, passant de 61% à 74% entre 1982 et 1990, puis à 79% en 1995⁴⁴.

Les motifs du passage à la délégation sont divers. Ils ont rarement été l'objet d'enquête approfondies auprès des autorités organisatrices. Deux raisons principales peuvent toutefois être mentionnées : l'élargissement du champ des compétences des collectivités concomitant à une crise de la fiscalité locale ; et un plafonnement des prix défavorable aux régions jusqu'en 1987. Tout d'abord, les lois de décentralisation attribuent aux communes des compétences nouvelles pour l'action sociale et les équipements scolaires. Elles s'investissent progressivement dans des domaines nouveaux tels que le développement économique local ou le développement social, suite aux premières reconversions industrielles des banlieues au milieu des années 1980. Mais pour répondre à

précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

⁴⁴ Soit plus de 46 millions de personnes desservie par des services en gestion déléguée.

l'élargissement de leurs missions, elles se trouvent confrontées à une crise de la fiscalité locale liée aux crises économiques et aux baisses conséquentes de l'assiette de la taxe professionnelle. Le choix de la gestion déléguée répond en partie à ces difficultés et permet pour certains contrats, de faire reposer le risque financier sur le délégataire. De plus, les droits d'entrée fréquemment demandés aux distributeurs pour accéder aux marchés venaient abonder le budget municipal pour équilibrer la situation financière de la collectivité. Ensuite, au cours de la période de plafonnement des tarifs (jusqu'en 1987), de nombreuses collectivités choisissent de déléguer pour échapper aux plafonds contraignants soumis aux régies, alors que ceux des concessions sont renégociés chaque année entre l'Etat, l'Association des maires de France et les distributeurs. A l'heure du renouvellement des premiers équipements, certaines collectivités ne peuvent poursuivre une politique malthusienne d'investissement, forcément limitée par le plafonnement des prix, et s'en remettent aux entreprises afin de partager les coûts d'investissement.

En réponse aux nouvelles attentes des collectivités, les entreprises de réseaux se développent par un mouvement progressif d'élargissement de leurs activités à l'ensemble des services urbains : eau, assainissement, traitement des déchets, câble, transports collectifs. Les entreprises peuvent alors proposer aux collectivités locales des opérations diversifiées (Lorrain, 1995b, p. 214). Depuis 1983, le processus de privatisation des services urbains déplace l'équilibre entre le pouvoir politique et les grandes entreprises. Cette recomposition des compétences s'illustre par une nouvelle répartition des responsabilités. Si l' élu conserve la responsabilité globale, les entreprises prennent en charge un champ de compétences de plus en plus large : exploitation, montage financier, organisation du service. Elles s'engagent à long terme et s'ancrent durablement dans la vie locale pour devenir des acteurs incontournables. Par cet élargissement des compétences, les entreprises s'impliquent plus largement dans l'action publique locale, ce qui confère à leur intervention une forte dimension politique.⁴⁵

A côté de la généralisation progressive du système de délégation, les régimes de gestion de l'eau sont soumis à d'importantes pressions financières liées à l'application du principe

⁴⁵ Lorrain, D. La grande entreprise urbaine et l'action publique. *Sociologie du travail*, 1995, vol. XXXVII, n° 2/95, p. 200.

de vérité des prix. La tarification au coût complet va se traduire par une inflation importante des prix de l'eau.

c- Vérité et hausses de prix

L'essor de la relation marchande est marqué par le retrait des pratiques de régulation économique telles que les subventions croisées, les plafonnements tarifaires ou les financements publics. La dé-régulation économique s'est accentuée en France au cours des années 1990 sous les effets mécaniques de mutations d'ordres réglementaire, législatif et organisationnel.

La première mutation, d'ordre réglementaire, trouve des fondements lointains dans l'adoption en 1967 et 1969 de l'instruction comptable MO 69-67 qui établit pour la première fois les bases d'une tarification au coût complet. Tout service desservant plus de 2000 habitants doit adopter des tarifs reflétant le coût du service rendu aux usagers : coûts d'exploitation et d'investissement. Toutefois, le plafonnement et la réglementation des tarifs d'eau potable appliqués jusqu'en 1971 puis de 1978 à 1987 limite les effets sur les prix des contraintes d'équilibre budgétaire. Ce principe est à nouveau entériné en 1992 avec la mise en place de l'instruction comptable M49 qui renforce les obligations de séparation comptable, supprime les financements croisés entre les budgets principaux des communes et le budget annexe de l'eau (à l'exception des communes de moins de 3000 habitants) et oblige dorénavant les régies – au même titre que les services délégués – à provisionner les amortissements pour renouvellements de réseaux. Ce principe comptable vise à différencier clairement ce qui relève de la fiscalité locale, payée par le contribuable et du prix du service, facturé aux consommateurs. Cette fois, les prix ne sont plus plafonnés et cette réforme comptable engendre une augmentation importante des tarifs.

La deuxième mutation est d'ordre législatif et judiciaire. Depuis 1992, de nouvelles lois et des décisions judiciaires viennent compléter ou confirmer les réglementations comptables.

La loi Barnier⁴⁶ de 1995 interdit les droits d'entrée qui étaient demandés par certaines collectivités aux délégataires pour accéder aux marchés et venaient abonder les budgets municipaux. En 1992 et 1994, la jurisprudence⁴⁷ réaffirme la nécessité pour le prix de l'eau de refléter le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement du service d'eau. De plus, le renforcement du contrôle budgétaire et de la vigilance des collectivités suite aux affaires judiciaires a incité les collectivités à appliquer strictement l'instruction comptable M49, alors que celle de 1967 restait marginale, en particulier pour les régies, encore majoritaires à cette époque.

Enfin, une troisième mutation, d'ordre organisationnel, concerne le fonctionnement des services. En 1988, le législateur élargit les dérogations à l'obligation d'équilibre budgétaire lorsque cette condition induit des hausses de prix intenable (communes rurales ou touristiques). Ces dérogations sont entérinées par l'instruction comptable M 49 qui les généralise à l'ensemble des services desservant moins de 3000 habitants (Pezon, 2002, p. 67). Cependant, l'élargissement de l'intercommunalité dans ce secteur a conduit certaines communes rurales à adhérer à des syndicats dépassant le seuil des 3000 habitants et donc à abandonner les subventions croisées⁴⁸. Enfin, le déplafonnement des prix de l'eau des régies en 1987 oblige celles-ci à réviser leurs tarifs pour adhérer au principe du coût complet. Ce déplafonnement intervient à l'heure où de nombreuses collectivités doivent renouveler leurs réseaux. Les régies connaîtront avec retard des hausses de prix similaires à celles des services délégués.

Ainsi, les effets de la tarification au coût complet se font davantage sentir dans un contexte de rééquipement des communes que dans une phase de simple exploitation des réseaux (entre 1967 et 1985 par exemple). La dérégulation économique prend tout son sens à

⁴⁶ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite "loi Barnier". J.O. n°29 du 3 février 1995.

⁴⁷ Comme le souligne le Tribunal administratif de Lyon dans ses jugements du 14 décembre 1993 et 22 décembre 1994 concernant l'annulation des délibérations du conseil municipal de Saint-Étienne fixant le prix de l'eau, « le prix d'une prestation ou d'un bien fourni par un service public à caractère industriel ou commercial ne peut exclusivement trouver sa contrepartie, quel que soit le mode de gestion du service, que dans le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives à la fourniture de ce service ou de ce bien, y compris, éventuellement, les dépenses de renouvellement et de modernisation du service ainsi que la rémunération du concessionnaire lorsque le service est concédé ».

⁴⁸ L'exemple du Syndicat des eaux de Basse-Ardèche illustre les fortes augmentations de prix issues du passage à l'intercommunalité.

l'heure où les réseaux doivent être renouvelés et où le financement des investissements ne peut plus être assumé comme par le passé par des financements publics. Ils se traduiront par de fortes augmentations de prix et généreront de multiples conflits locaux.

d- Les dérives de la gestion déléguée

Les mutations de l'action publique locale dans le secteur de la distribution d'eau se caractérisent par un renforcement de la place et du rôle des entreprises de réseaux dans la gestion des services urbains. Ce processus de délégation non anticipé et non réglementé par le législateur engendre de nombreuses dérives qui se manifesteront par plusieurs conflits locaux mettant en cause la fiabilité du partenariat public-privé. Ces crises ont rapidement dépassé l'échelle locale pour mettre en cause le mode de gestion de l'eau dans son ensemble.

Pour les comprendre, il faut toutefois considérer les crises comme révélateurs de changements plus profonds qui touchent les services urbains depuis le début des années 1980. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités disposent de pouvoirs et de responsabilités élargis dans la gestion locale de l'eau. L'abandon des cahiers des charges types au début des années 1980, qui s'appliquaient telle une norme à tous les contrats, entérine ce principe. Le pouvoir de la collectivité en la matière était certes autonome mais potentiellement discrétionnaire. La gestion déléguée devenait le point de contact privilégié entre la politique et le monde des affaires et fondait un terreau propice à la corruption.

Au delà des affaires de corruptions pures et simples, en 1997, un rapport de l'ENA⁴⁹ a identifié quatre dérives du système de gestion déléguée depuis les lois de décentralisation :

- le système des droits d'entrée qui s'est développé dans les années 1980 : les élus des grandes villes déléguant leurs régies exigeaient le versement de fonds venant abonder le budget municipal pour accéder au marché ;

⁴⁹ Ecole nationale d'administration. *Services publics comparés en Europe*. Paris: La Documentation Française, 1997. p. 269.

- le recours abusif à la technique des fonds de travaux, dénoncée de façon récurrente par les Chambres régionales des comptes. Ces comptes ouverts chez le délégataire contenaient des sommes revenant à la collectivité. Ils ont été interdits par l'instruction comptable M49 en 1992 ;
- la longue durée ou la prolongation automatique des contrats, limitant l'exercice de la concurrence ;
- les défaillances de contrôles internes ou externes des délégataires.

A propos de ce dernier point, le rapport de l'ENA fait des asymétries d'information et des défaillances du contrôle public la cause première des dérives de la gestion déléguée. La négociation et la signature du contrat, temps forts de l'action de la collectivité, ouvrent le plus souvent une période de partenariat de vingt ans ou plus, pendant laquelle le contrôle s'exerce à la marge.

Au début des années 1990 des parlementaires avaient demandé un plus fort encadrement de la gestion de l'eau par l'Etat. En parallèle, les fortes hausses du prix de l'eau ont cristallisé les revendications d'un nouveau type d'associations d'usagers contestataires et expertes dans ce secteur. Progressivement, les autorités organisatrices perdent le monopole de la représentation des usagers, voyant certaines de leurs décisions contestées par des associations de consommateurs généralistes ou spécialisées dans le domaine de l'eau⁵⁰. Même si elles ne sont pas directement liées, la conjonction des trois transformations du modèle de gestion de l'eau – élargissement de la gestion déléguée, hausse des prix et défaillances du pilotage des services par certaines collectivités – a provoqué une remise en cause profonde de la légitimité des collectivités locales. Il en est de même au plan national, la libéralisation incite à repenser le rôle de l'Etat dans l'organisation des services. Dans ce contexte de crise, nous nous attacherons à appréhender les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales.

⁵⁰ Nous présenterons, au cours du chapitre 3, la genèse de l'engagement associatif dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications.

1.3- D'UN ETAT-INTERVENTIONNISTE A UN ETAT-REGULATEUR

Dans le cadre du processus de réorganisation des services publics nationaux, l'Etat s'est vu contraint de réviser son rôle au sein du système de régulation. A partir du début des années 1980, l'exercice de la tutelle a été réformé afin de sortir d'un encadrement strictement comptable de la gestion des établissements et de clarifier les missions et stratégies de développement des entreprises publiques. En parallèle, depuis le milieu des années 1990, le cœur d'une réglementation de la concurrence a été posé en respect des préconisations de la Commission Européenne. Depuis 1997, la définition du cadre d'organisation des marchés et des missions de service public, d'une part, et la création d'autorités de régulation, d'autre part, sont le signe d'une convergence minimale vers un modèle concurrentiel-réglementé d'inspiration anglo-saxonne.

Ainsi, trois formes de pilotage centralisées cohabitent désormais : l'action stratégique de l'Etat-actionnaire, l'action réglementaire de l'Etat-régulateur – assumées par des autorités de régulation – et l'action politique de l'Etat-législateur. Quels sont leurs rôles et compétences respectives ?

1.3.1- L'Etat-actionnaire : autonomie de gestion et encadrement stratégique

Dès 1967, le rapport présenté par Simon Nora à Georges Pompidou souligne les inconvénients d'une tutelle gouvernementale excessive. Il propose pour la première fois la mise en œuvre d'une démarche contractuelle et milite pour le rapprochement des pratiques des entreprises publiques d'une gestion entrepreneuriale classique, la fixation d'objectifs concrets aux entreprises publiques et la définition claire des conditions de financement des obligations de service public. Ce dispositif déployé à partir de la fin des années 1960 vise à réorienter l'activité de tutelle d'un contrôle administratif à un encadrement stratégique de l'activité de l'entreprise (Bauby, 1997, p. 43).

a- La relance des procédures de contractualisation Etat-entreprise

Inventée puis mise en œuvre au début des années 1970, la contractualisation Etat-Entreprise est relancée au début des années 1980 et connaît un développement constant depuis. Après la signature des premiers contrats d'objectifs avec la SNCF en 1969 et EDF en 1971, cette procédure avait été mise en sommeil entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980. Un nouveau contrat est signé avec la SNCF en 1979 et avec EDF en 1984 (Stoffaës, 1995, p. 83). Puis la contractualisation est élargie aux secteurs postaux et des télécommunications après la création des établissements publics en 1990.

Cette relance de la technique du contrat vise à répondre aux limites de la tutelle. En effet, depuis les lois de nationalisations, des controverses sont nées autour de l'exercice de la tutelle. Comme le note Claude Henry (1997, p. 32), la tutelle n'a pas toujours été efficace. Des exemples sont régulièrement donnés de ponctions exercées par l'Etat sur le budget de l'entreprise pour financer des projets tels que le Canal Rhin-Rhône (finalement abandonné en 1999). Ces pratiques s'éloignaient de la doctrine édictée par le rapport Nora de 1967 qui préconisait une plus grande transparence des relations financières entre l'actionnaire et l'entreprise. D'autres exemples qualifient la position d'un Etat-capturé par les objectifs de l'entreprise, tel que l'engagement dans le projet SuperPhénix (Henry, 1997, p. 35). Dans cette logique, les principaux détracteurs du système de la tutelle dénoncent les risques de surinvestissements et de surdimensionnements des réseaux. Une des raisons en serait la complexité et l'opacité des procédures de décisions qui échappaient en partie au contrôle des élus (Stoffaës, 1995, p. 84). Il est vrai que la programmation pluriannuelle des investissements relevait jusque récemment de la compétence d'EDF, l'Etat ne conservant qu'un contrôle informel de cette programmation. En 2001 seulement, celle-ci a été placée sous la responsabilité de l'Etat qui est désormais compétent pour la planification des investissements⁵¹.

Le relance de la contractualisation vise à répondre à ces critiques. Tout d'abord, en conférant une plus large autonomie de gestion aux entreprises, les contrats tentent de

⁵¹ DGEMP, Direction générale de l'énergie et des matières premières. *Rapport annuel 2001*. Paris: DGEMP-Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2002, p. 26.

rapprocher la gestion des entreprises publiques de celles des entreprises privées. La première vocation des contrats est de fixer des objectifs clairs aux entreprises en termes de rentabilité, d'investissement et de rémunération de l'Etat-actionnaire. Ensuite, les contrats s'attachent à formaliser les stratégies des entreprises et leur contribution aux grands objectifs nationaux : emploi, équilibre extérieur, recherche, aménagement du territoire. Les résultats des contrats ont été inégaux, considérés comme médiocres pour les transports ferroviaires⁵², ils ont par contre symbolisé le passage à une tutelle centrée sur des orientations stratégiques dans le secteur électrique.

b- L'exemple des contrats Etat-EDF

L'exemple des deux derniers contrats Etat-EDF (1997, 2001) illustre bien les priorités actuelles de la tutelle. Ces derniers se concentrent sur trois objectifs : le développement international du groupe, les choix énergétiques et les missions de service public (cohésion sociale et territoriale).

Sur le plan international, le contrat de 1997 précise que le développement d'EDF doit s'orienter vers une stratégie sélective, dans un objectif prioritaire d'augmentation de la compétitivité globale de l'entreprise, centrée sur ses métiers de base (production, transport, distribution et commercialisation d'électricité). Les zones géographiques privilégiées sont mentionnées dans les deux contrats : Europe, pourtour méditerranéen, Asie, Amérique latine et Moyen Orient. Le contrat de 2001 fixe quant à lui des objectifs financiers. Pour les trois années du contrat, il est prévu qu'EDF puisse investir jusqu'à 19 milliards d'euros. A l'horizon 2005, le contrat de groupe préconise que l'entreprise réalise 50% de son chiffre d'affaires à l'étranger.

Pour la politique énergétique, les contrats de 1997 et de 2001 réaffirment la nécessité de garantir l'indépendance énergétique du pays. Les objectifs industriels sont agrémentés de priorités nouvelles concernant la sécurité des installations nucléaires et la préservation de l'environnement (maîtrise de la demande énergétique et développement des énergies

⁵² Ecole nationale d'administration. *Services publics comparés en Europe*. Paris: La Documentation

renouvelables). Les objectifs de développement des énergies renouvelables sont relayés par la réglementation européenne.⁵³

Troisième thème privilégié, les contrats d'entreprise de 1997 et 2001 soutiennent un renforcement de l'action d'EDF en faveur de la solidarité et de l'aménagement du territoire. Il s'agit de respecter un niveau de qualité minimal sur l'ensemble du territoire (garantie des services, délais d'intervention), de favoriser l'intégration des réseaux de distribution dans le Schéma national d'aménagement du territoire et de soutenir l'accès au service des usagers défavorisés (abondement de 20 millions d'euros par an au Fonds solidarité énergie). Pour équilibrer les charges de financement des missions de service public, le contrat de groupe de 2001 prévoit la mise en place de mécanismes de répartition entre EDF et ses différents concurrents. Un fonds de service public de la production électrique devrait être créé en intégrant le financement de la tarification sociale.

Pour réaliser ces trois objectifs, le Contrat d'entreprise de 1997 souhaitait clarifier les relations entre l'Etat et l'entreprise. Le cadre financier a été rénové selon deux objectifs : améliorer la compétitivité de l'entreprise et stabiliser les relations financières entre l'Etat et l'entreprise pour atteindre une situation proche du droit commun. La rémunération de l'Etat se compose désormais de deux éléments : une rémunération des dotations en capital et une rémunération complémentaire de 40 % du résultat comptable net. Cette dernière a été abaissée à un taux de 37,5% en 2001. Au cadre comptable et aux objectifs de développement assignés à l'entreprise est ajouté une clause relative à l'évolution des tarifs. Les objectifs du contrat de 1997 comme celui de 2001 étaient d'obtenir une baisse des tarifs sur la durée du contrat. Alors que le contrat de 1997 fixait un taux de baisse 14% en francs constants avant 2000 (objectif non-réalisé sur le marché des clients non-éligibles), celui de 2001 ne chiffre pas l'objectif mais affirme le souci d'obtenir une baisse des prix fondée sur les gains de productivité. Cet argument est réversible dès lors que la conjoncture et le développement de l'entreprise induisent des pertes plutôt que des gains. En juillet 2002, l'objectif de développement international est entré en contradiction avec

Française, 1997. p. 106.

⁵³ Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

les perspectives de baisse des prix. D'importantes pertes ont été enregistrées en Amérique Latine suite à la crise financière argentine (545 millions d'euros). EDF a demandé l'autorisation d'augmenter de 2,35% ses tarifs sur le segment de marché des clients non éligibles, ce qui aurait rapporté à l'entreprise près de 500 millions d'euros de recettes complémentaires. Suite à un arbitrage du Premier ministre, le Gouvernement a refusé une telle hausse⁵⁴. Pour éviter à l'entreprise d'afficher un résultat net négatif pour l'année 2002, le président d'EDF a décrété des mesures de rigueur budgétaire devant la commission des finances de l'Assemblée Nationale, le 16 septembre 2002. Le montant des investissements à l'étranger fixé à 19 milliards d'euros à l'horizon 2003 par le contrat de groupe 2001 (dont 12 milliards ont déjà été réalisés) sera abaissé à 15 milliards.⁵⁵

La contractualisation actuelle entre l'Etat et EDF contraste avec les critiques habituelles du système intégré dénonçant une tutelle trop lâche de l'entreprise (surinvestissements), de faibles gains de productivité et de performance ou des confusions entre les intérêts de la tutelle et de l'entreprise. A la fin des années 1980, des économistes d'EDF défendaient que les principes gestionnaires appliqués par la tutelle à l'entreprise se rapprochaient des méthodes employées par les régulateurs américains pour mesurer et s'accorder sur des objectifs de rentabilité (Bouttes, 1990, p. 17). Plus interventionniste, cette méthode permet à l'Etat de contrôler l'affectation des gains de productivité entre les dividendes rétribués à l'Etat actionnaire, le désendettement et les investissements de l'entreprise, les baisses de prix accordées aux consommateurs et l'évolution de la rémunération des salariés. Enfin, dans la perspective d'une ouverture annoncée du capital, le suivi rapproché de la rentabilité des investissements à l'étranger couplé d'un plafonnement des tarifs de détails renforce l'aiguillon gestionnaire exercé par la tutelle.

Ainsi, depuis le début des années 1970 et surtout au cours des années 1980, la tutelle stratégique s'est progressivement transformée en un aiguillon gestionnaire pour l'entreprise, initiant avant l'heure les premières perspectives de consumérisation de la gestion des services : baisse des prix, contrôle et élévation de la qualité. En tout état de cause, ce type de pilotage centralisé devrait perdurer en cas de maintien d'une organisation

⁵⁴ « EDF décrète l'austérité pour échapper au sort de France Télécom ». *Le Monde*. Le 14 septembre 2002.

⁵⁵ « EDF met tout en œuvre pour rester bénéficiaire ». *Le Monde*. Le 19 septembre 2002.

industrielle intégrée de propriété publique ou semi-publique. Les deux derniers contrats d'entreprise (1997, 2001) marquent la volonté de l'Etat de clarifier ses relations financières et stratégiques avec l'entreprise. Si la concurrence sur le marché domestique est loin d'être mise en œuvre, la double pression de la concurrence sur le segment des clients éligibles et de la tutelle gestionnaire exercée par l'Etat permet de saisir dès à présent les signes d'un renforcement d'une régulation par les performances. Cependant, même si les contrats ont permis de clarifier l'exercice de la tutelle et les responsabilités respectives de l'Etat et de l'entreprise, ils ne permettent pas de distinguer clairement les interventions qui relèvent de l'Etat-actionnaire de celles qui relèvent du législateur : définition des missions et obligations de service public. De plus, avec l'ouverture progressive à la concurrence, une autre distinction apparaît incontournable : entre l'intervention traditionnelle de l'Etat-actionnaire et l'encadrement des marchés libéralisés, désormais dévolu aux autorités de régulation.

1.3.2- Les autorités de régulation : encadrement et contrôle des marchés libéralisés

Les autorités de régulation apparaissent au Royaume-Uni au cours des années 1980 et en France en 1997 avec l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART). L'objectif de la création de ces instances est triple : accompagner l'ouverture à la concurrence d'activités jusqu'alors monopolistiques (télécommunications), réguler la concurrence d'activités dominées par la persistance d'un monopole naturel (électricité), garantir les missions de service public et assurer la protection des consommateurs.

a- D'un Etat-interventionniste à un Etat-libéral

D'après le politiste Giandomenico Majone⁵⁶, le développement des autorités de régulation dans l'ensemble de l'Europe symbolise un recentrage de l'action de l'Etat : d'une tradition interventionniste à une action minimale de contrôle des marchés. L'auteur étudie le dosage

entre les trois principales fonctions économiques d'un Etat : la redistribution des revenus, la stabilisation économique et la régulation. Dans ce cadre, la définition de la régulation confère une dimension supplétive ou palliative à l'action de l'Etat⁵⁷, en respect des principes libéraux classiques :

« La fonction régulatrice tente de corriger diverses formes de déficience du marché, telles que les pouvoirs des monopoles, les externalités négatives, le déficit d'information ou une fourniture insuffisante de biens collectifs ».

Pour Majone, jusqu'à la fin des années 1980, l'Europe se différenciait des Etats-Unis car elle attachait plus d'importance aux fonctions de redistribution (Etat-providence) et de stabilisation de l'économie (Etat-keynesien) qu'aux fonctions de régulation. A l'inverse, aux Etats-Unis la fonction régulatrice a été historiquement plus structurante que les deux autres fonctions. Comme nous l'avons montré, pour les services publics nationaux, le choix de la France – comme nombre d'autres pays européens – n'a pas consisté à encadrer et à corriger les défaillances de marché⁵⁸ (face aux trusts de l'électricité par exemple) mais à s'orienter vers une nationalisation centralisée et intégrée, en privilégiant simultanément les fonctions de redistribution et surtout de stabilisation macroéconomique.

Cette tradition interventionniste se trouve remise en cause au début des années 1990. La libéralisation des secteurs des télécommunications, de l'électricité et du gaz a imposé de repenser le rôle et les modalités d'intervention de l'Etat. Ce dernier ne peut plus se confiner dans le seul rôle de tutelle des entreprises demeurant publiques, il doit définir et contrôler des procédures de mise en concurrence équitables, en garantissant l'accès des nouveaux entrants au marché tout en limitant le pouvoir de marché que pourrait exercer l'opérateur historique. Il doit aussi définir et garantir les missions de service public (Bergougnoux, 2000, p. 210). Pour réaliser ces missions, la nouvelle orthodoxie encourage la création d'autorités de régulation dissociées du pouvoir exécutif. La création d'autorités spécialisées est couramment justifiée par deux arguments : d'une part la séparation des rôles d'actionnaire et d'arbitre et, d'autre part, la création d'autorités dotées d'une

⁵⁶ Majone, G. *La Communauté européenne : un Etat régulateur*. Paris : Montchrestien, 1996. p.13.

⁵⁷ Notons que cette définition est bien plus restreinte que celle que nous avons adoptée en introduction. La définition de G. Majone s'inspire davantage du terme anglais de *regulation* qui est finalement plus proche de l'idée de réglementation.

⁵⁸ Sur ce point, la création dès les années 1900 des premières Public Utilities Commissions aux Etats-Unis illustre bien cette différence de culture politique qui a finalement poussé à la constitution précoce des autorités de régulation outre-atlantique.

expertise technico-économique suffisante pour encadrer efficacement le fonctionnement de secteurs complexes.

Le premier argument prévaut lorsqu'on assiste au maintien d'opérateurs publics ou semi-publics sur le marché libéralisé. L'objectif est dans ce cas de limiter les conflits d'intérêts entre un Etat-actionnaire et les fonctions de réglementation et de contrôle du marché (Frison-Roche, 2000, p. 51). Cette séparation serait la garantie d'une concurrence juste et équitable pour les nouveaux entrants. La deuxième série d'arguments suppose quant à elle une pérennisation de la régulation. En effet, il serait logique qu'une fois les opérateurs historiques privatisés, l'idée de séparation des pouvoirs d'actionnaires et de régulateurs devienne caduque. Cependant, comme le souligne le rapport Bergougnoux sur les services publics en réseau⁵⁹, des autorités spécialisées présentent surtout l'avantage de garantir une certaine stabilité des règles aux nouveaux investisseurs et d'offrir une expertise indépendante moins sujette à la capture des opérateurs. A ces arguments applicables à l'ensemble des pays européens, Jean Bergougnoux ajoute deux motifs complémentaires, propres à la France : d'une part, la France par sa tradition de service public devrait maintenir durablement un actionnariat public ou semi-public et, d'autre part, elle transpose *a minima* les directives européennes. Dans ce cadre, la création d'autorités spécialisées permet d'attester de la mise en oeuvre d'une concurrence équitable tout en défendant le maintien du régime de propriété publique ou d'une organisation industrielle intégrée (démantèlement encore limité d'EDF).

b- Les missions et compétences des autorités de régulation

Les missions et les modalités de fonctionnement des autorités de régulation en France sont souvent assimilées aux pratiques européennes ou américaines en la matière. Pourtant, même si la création d'autorités de réglementation en France s'inspire directement des écoles américaines et britanniques (Matheu, 2000, p. 55), les procédures de régulation reflètent des pratiques hétérogènes : des autorités sectorielles en Europe et multisectorielles aux Etats-Unis, des commissions collégiales et une régulation participative aux Etats-Unis (auditions), un régulateur personnalisé et une régulation peu

participative en Grande Bretagne⁶⁰. De plus, nous pouvons supposer que les modèles anglo-saxons ne se transposent pas forcément à l'identique en France. Quelles sont les missions et les modalités de fonctionnement des autorités de régulation en France ? Quelles sont les compétences respectives du Gouvernement et des régulateurs ?

Les missions des autorités sont définies par le législateur : la loi de réglementation des télécommunications de juillet 1996⁶¹ a créé l'Autorité de régulation des télécommunications (ART); la loi de modernisation et de développement du service public d'électricité de février 2000⁶² a institué la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ces deux lois fixent le cadre d'intervention des régulateurs. Comme le souligne Nicolas Curien⁶³, la régulation sectorielle recouvre en France deux dimensions : la régulation économique nécessaire à l'établissement d'un marché concurrentiel et la régulation politique, garante de la défense d'intérêts nationaux en termes d'indépendance, de stratégie industrielle ou de politique sociale

Premièrement, la régulation économique concerne la mise en œuvre d'une concurrence équitable. Celle-ci se décline en trois phases (Lasserre, 2000, p. 78). La première est celle de la régulation de l'entrée. Il s'agit de définir les conditions économiques et juridiques d'accès de nouveaux opérateurs au marché : attribuer les licences et autorisations, veiller à l'interopérabilité des réseaux. La seconde phase est la régulation de la dominance, en assurant que les nouveaux entrants accèdent au réseau – en général détenu par l'opérateur historique – dans des conditions non discriminatoires. Il s'agit des prix d'accès au réseau public (tarifs d'interconnexion et de transports). La troisième phase est la régulation de la concurrence proprement dite : prévenir, contrôler et sanctionner les comportements qui viendraient limiter l'exercice d'une concurrence effective.

59 Bergougnoux, J. (Ed.) *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations. Rapport du Commissariat général au plan*. Paris: La Documentation Française, 2000. p. 211.

60 Pour des développements plus approfondis sur les modèles américains, britanniques et suédois de réglementation, voir Henry, C. *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*. Paris: PUF, 1997. p 197.

61 Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO n° 172 du 27 juillet 1996.

62 Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

63 Curien, N. *Economie des réseaux*. Paris: La découverte, 2000. p. 79.

Pour assurer ces missions de régulation économique, la loi de réglementation des télécommunications de 1996 définit comme premier objectif de la régulation la garantie de l'exercice effectif et loyal de la concurrence. Pour réaliser cette mission, les pouvoirs de l'ART sont limités et laissent une part de responsabilité au ministère chargé des télécommunications. Par exemple, pour l'attribution des licences aux opérateurs, les pouvoirs de l'ART sont restreints à l'instruction des dossiers, alors que le Gouvernement valide l'attribution en dernier ressort. A l'inverse, les pouvoirs de l'Autorité sont entiers pour l'interconnexion aux réseaux (accès des opérateurs au réseau de France Télécom), y compris pour définir les tarifs d'interconnexion. En revanche le Gouvernement reste garant de l'évolution des prix de détails, l'ART ne faisant que donner son avis. Pour la Commission de régulation de l'énergie (CRE), deux des trois missions définies par la loi concernent directement l'exercice d'une concurrence effective dans le secteur. La première concerne l'accès des tiers au réseau. Il s'agit de s'assurer que le gestionnaire du réseau de transport (Réseau de transport d'électricité - RTE) soit effectivement indépendant d'EDF : accès ouvert au réseau et indépendance de gestion. De plus, la CRE propose les tarifs d'accès au réseau, ces tarifs sont ensuite validés par le secrétariat d'Etat à l'Industrie. La deuxième mission concerne la mise en œuvre de la concurrence. La commission se charge en particulier de l'agrément des nouveaux producteurs et des clients éligibles. Elle émet des avis sur l'évolution des tarifs d'EDF tant sur le marché des éligibles que des non éligibles, mais ceux-ci restent régis par la tutelle.

Ainsi, dans les deux cas (ART et CRE), les pouvoirs des régulateurs sont assez étendus concernant les conditions d'accès au réseau (licences, autorisations, tarifs d'interconnexion) mais encore largement encadrés pour ce qui concerne les tarifs de détails. Le pouvoir central accordé aux régulateurs en matière d'interconnexion se justifie par le maintien d'une organisation industrielle fortement intégrée dans les secteurs des télécommunications et surtout de l'électricité. Le régulateur est là pour s'assurer que le maintien d'un monopole public sur le réseau ne profite pas à l'opérateur historique. Par contre, l'encadrement gouvernemental est plus structurant pour ce qui relève de la régulation politique du secteur.

Au plan de la régulation politique, les compétences d'une autorité de régulation ne sont pas automatiques. En effet, dans l'absolu, on peut penser comme Nicolas Curien

(2000, p. 81) que la régulation politique ne relève théoriquement pas d'une autorité de régulation mais resterait une fonction régaliennne dévolue à l'Etat. Sur ce point la question de la répartition des responsabilités entre le Gouvernement et le régulateur est un problème clé : jusqu'à quel point les missions des régulateurs empiètent sur celle de l'Etat ?

En France, si les fonctions de régulation économique tendent à être entièrement confiées au régulateur, les fonctions de régulation politique sont partagées. Il relève de la compétence du Parlement et du législateur de fixer les missions et obligations de service public et de les faire évoluer. Le régulateur quant à lui se concentre sur les conditions de mise en œuvre et de financement de ces missions.

Pour conclure, les expériences récentes de l'ART et de la CRE montrent qu'en France les autorités disposent de pouvoirs relativement étroits. Il se dégage deux sphères d'intervention qui laissent envisager des degrés d'autonomie différents :

- la sphère de la régulation économique dont l'exercice d'une concurrence effective et non discriminatoire suggère une autonomie des décisions du régulateur ;
- la sphère de la régulation politique par laquelle l'autorité intervient au nom du pouvoir exécutif et législatif pour mettre en œuvre les missions de service public, mais dont la responsabilité finale reste l'apanage du Gouvernement et/ou du Parlement.

A l'articulation de ces deux sphères, la question de la réglementation des tarifs de détails illustre bien les aires de chevauchement des compétences des autorités et du Gouvernement. Pour les télécommunications, les prix de détails relèvent d'une procédure pluriannuelle de plafonnement du prix moyen d'un panier de service (*price cap*) et pour l'électricité les prix de détails restent réglementés. Dans les deux cas, les décisions reviennent au ministère responsable, les autorités se contentent d'émettre un avis.

1.3.3- L'Etat-législateur : régulation politique et obligations de service public

Comme nous l'avons rappelé en début de chapitre, la constitution des grands services publics nationaux après-guerre visait à répondre à des impératifs de cohésion sociale et territoriale, en particulier grâce aux principes d'égalité transcrits dans les mécanismes de péréquations tarifaires. En parallèle, les entreprises publiques ont été dotées de fonctions politiques plus larges, faisant des réseaux et services d'électricité, de transport ferroviaire puis de télécommunications des instruments au service de politiques d'aménagement du territoire et de développement industriel. A l'heure de la libéralisation, les objectifs de compétitivité des opérateurs historiques peuvent entrer en contradiction avec le maintien des missions originelles de service public. Dans ce cadre, le nouvel enjeu de la régulation politique des services de réseau s'illustre par une nécessaire redéfinition des obligations de service public, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre et de financement. La définition des missions de service public fixe ainsi un nouveau périmètre d'intervention sous la responsabilité du Parlement.

Comment les missions de service public ont-elles été définies par le législateur ? Quels instruments ont été déployés pour en assurer la mise en œuvre ?

a- Prévenir les effets pervers du marché : la fonction supplétive du service universel

Depuis le milieu des années 1990, la redéfinition des missions de service public s'appuie en partie sur l'adoption de la notion de service universel, promue par l'Union européenne. Comme le souligne Jean Gadrey⁶⁴, la question du service universel a été un objet de débat central en Europe au moment même de la libéralisation. Pour l'auteur, le raisonnement opéré par les instances européennes, et repris au plan national, est le suivant : il faut libéraliser les secteurs bénéficiant jusqu'alors de droits exclusifs de monopoles, ces nouvelles régulations sont supposées avoir des effets bénéfiques pour le consommateur et

pour la croissance ; mais bien que la concurrence soit globalement bénéfique, elle peut générer des effets pervers, en particulier pour ce qui concerne l'accessibilité universelle au service, au plan géographique et social. Dans cette logique, il n'est pas étonnant de constater que la définition des notions de service public et de service universel dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications a pour la première fois été précisée dans les deux lois de libéralisation. Quels sont les effets pervers potentiels du marché que les autorités européennes et françaises souhaitent prévenir ?

Le premier risque est lié à la dé-péréquation tarifaire et aux hausses de prix que ce processus pourrait engendrer. Comme le rappelle Christian Stoffaës (1995, p. 239), la péréquation tarifaire a symbolisé, en France, depuis l'après-guerre la modalité privilégiée de renforcement de la cohésion socio-territoriale par les services publics. Cette solidarité était doublée du fameux principe d'égalité : non seulement le prix des services était raisonnable mais surtout le même pour tous. Les subventions croisées en particulier au sein des grands services nationaux s'opéraient entre segments de marchés (des gros consommateurs vers les petits consommateurs) et entre territoires. Elles permettaient de mutualiser les coûts entre les usagers des zones dont la desserte était peu coûteuse et ceux des zones dont la desserte était plus onéreuse, afin d'abaisser les tarifs pour ces derniers. Or, les effets les plus problématiques de la dérégulation tarifaire sont les rapprochements qui pourraient s'opérer entre les prix et les coûts pour chaque segment de marché et chaque aire géographique. Deux types de conséquences au plan social et territorial peuvent être envisagées :

- tout d'abord une augmentation des prix pour les petits consommateurs ;
- ensuite une augmentation des tarifs dans les zones moins rentables du territoire.

Par exemple, dans le secteur des télécommunications, la dé-péréquation économique des tarifs – entre différentes catégories d'utilisateurs – observée depuis 1996 a induit une baisse sensible des prix des communications nationales et internationales mais une forte augmentation de l'abonnement, imputable à l'ensemble des usagers et touchant plus fortement les petits consommateurs.

⁶⁴ Gadrey, J. Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal. *Politiques et Management Public*, juin 1997, vol. 15, n° 2, p. 45.

Le second risque est lié au retrait de certains services de base d'aires géographiques peu rentables (électricité, télécommunications, postes et distribution d'eau). Ce n'est pas tant l'accès au réseau de téléphonie fixe qui pose problème que l'accès au service : couverture en cabines téléphoniques, maillage de bureaux de postes, accessibilité aux services clients, etc. Au-delà, dans un contexte de développement de nouveaux réseaux de communication (mobile et haut-débit) les risques invoqués sont ceux d'une diffusion différenciée et inégalitaire des réseaux sur le territoire national.

Nous pouvons conclure avec Jean Gadrey (1997, p. 53) que les formes de gestion publique et les mécanismes tarifaires appliqués depuis le début des années 1970 garantissaient une accessibilité universelle au service grâce à l'équipement égalitaire du territoire et à des tarifs abordables :

« C'est donc bien dans la mesure où ils ne fonctionnent pas intégralement sur un mode de concurrence pure et parfaite qu'ils peuvent le mieux remplir une fonction d'intégration sociale 'large', voire 'universelle'. Si ces réseaux n'avaient pour autre règle que celle du marché concurrentiel, ils contribueraient certes à établir des liens techniques et sociaux entre les payeurs, mais ni plus ni moins que les chaînes de supermarché ou les réseaux bancaires ».

Ainsi, le problème de l'accès aux réseaux se pose avec plus d'acuité dans un contexte de libéralisation et de dérégulation tarifaire. La notion de service universel formalisée par le législateur se pose comme une fonction supplétive, destinée à pallier les défaillances du marché.

b- La définition de la portée du service universel par le législateur

Le conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions ont unanimement reconnu, dès 1993, que la libéralisation allait de paire avec la mise en place d'un cadre garantissant la prestation d'un service universel. Cette notion de service universel a été définie pour la première fois dans le secteur des télécommunications⁶⁵ comme :

⁶⁵ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. *Le service universel des télécommunications dans la perspective d'un*

« l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable ».

Comme le note Nicolas Curien⁶⁶, en France la définition de la portée du service universel est plus large que le cadre minimal fixé par les directives européennes. La notion de service universel définie par la loi de réglementation de 1996⁶⁷ le place au cœur des missions de service public traditionnelles en intégrant :

- des missions d'intérêt général : participation à la défense nationale et à la protection du territoire, ainsi que le développement de la recherche et de la formation ; ces missions sont pour partie financées sur des crédits publics ;
- des services obligatoires que l'opérateur historique est tenu de fournir en équilibre commercial (sans subvention publique ou provenant d'autres opérateurs) : réseau numérique, Transpac ;
- des obligations de service universel, dont le financement doit faire l'objet d'une mutualisation entre les différents opérateurs présents sur le marché.

Le contenu du service universel couvre un champ relativement large au plan géographique et social : obligation de desserte à un prix abordable des zones non rentables, obligations de consentir à des conditions particulières pour les usagers disposant de faibles ressources, couverture du territoire en cabines téléphoniques, fourniture d'un annuaire incluant l'ensemble des opérateurs. De même, l'ensemble des missions du service public de l'électricité couvre un champ plus large que la fourniture d'un service de base à tous⁶⁸ :

« Le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général.

Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la

environnement pleinement libéralisé – Un élément essentiel de la société de l'information. COM (96)73 final du 13.3.1996.

⁶⁶ Curien, N. *Economie des réseaux*. Paris: La découverte, 2000. p. 107.

⁶⁷ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. 1996. pp. 11-384.

⁶⁸ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. 2000. 21-43 p. Article 1^{er}.

maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique.

Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ».

L'ouverture à la concurrence prévue par la loi est donc agrémentée d'une doctrine nouvelle du service public qui mêle libéralisme, choix du consommateur et préservation des missions originelles héritées de l'Etat-providence.

c- Mise en œuvre et financement

En France, le soin de mettre en œuvre et de concevoir les conditions de financement du service universel a été confié aux autorités de régulation (ART et CRE) , sous le contrôle étroit du Gouvernement et du Parlement qui conservent la responsabilité de la définition et du contrôle de la réalisation des missions de services publics.

Plusieurs systèmes peuvent être adoptés pour mettre en œuvre le service universel (Curien, 2000, p. 105) :

- faire supporter à l'opérateur historique la responsabilité et la charge financière du service universel, en estimant que le coût sera compensé par les avantages que la fourniture de ce service procurent. Par exemple, il est apparu que l'édition de l'annuaire téléphonique rapportait plus au groupe France Télécom qu'il ne lui en coûtait ;
- confier l'exercice du service universel au seul opérateur historique, en calculer les coûts et en répartir les charges entre opérateurs. C'est la méthode adoptée en France, tant pour les services de télécommunications que pour les services d'électricité. Les régulateurs évaluent le coût du service universel et en

répartissent les charges en fonction du trafic d'interconnexion, chaque opérateur abonde le fonds de service universel en proportion du trafic enregistré⁶⁹. Pour la CRE, la mise en place d'un fonds du service public de production d'électricité est récente (fin 2002). A terme, ce fonds devrait permettre de financer le droit à l'électricité et une partie du coût de financement des énergies renouvelables.

- calculer et mutualiser les coûts entre opérateurs tout en proposant une alternative «paiement ou participation» (*pay or play*). En vertu de ce régime, d'autres opérateurs peuvent réduire leur contribution s'ils offrent un service universel.
- organiser une procédure d'enchères négatives pour attribuer les missions de service universel au moins disant. En mars 2003, les premières lignes directrices de l'avant-projet de loi sur les télécoms préparé par le ministère de l'Economie et des Finances prévoyait, avec le soutien des opérateurs, du Conseil de la concurrence et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPPT), la mise en place d'enchères négatives pour chaque segment du service universel. Seule l'ART estimait que les enchères sont trop complexes à mettre en œuvre et s'oppose à ce projet⁷⁰.

La France s'est principalement orientée vers la deuxième solution de répartition des charges entre opérateurs grâce à deux fonds de service universel dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications, financés par les entreprises en fonction du trafic généré ou du chiffre d'affaires. A l'inverse, dans d'autres Etats, le service universel est le plus souvent financé par les budgets publics. Ensuite, le service universel français offre la spécificité d'être relativement large par rapport aux autres pays où il tend à se restreindre à une dimension sociale (aides en faveur de l'accès des consommateurs pauvres ou précaires). Enfin, le Gouvernement et le Parlement maintiennent un contrôle de la bonne exécution des obligations de service public. Dans le secteur des télécommunications, le

⁶⁹ Dans son rapport de 2002 sur l'adaptation de la régulation, l'ART prévoit de demander une révision des conditions de financement du service universel, non plus à partir du volume de trafic mais du chiffre d'affaire des opérateurs. La répartition par le trafic induit des coûts élevés pour l'internet où l'on assiste à un accroissement rapide du trafic.

⁷⁰ « Bercy veut attribuer le service universel via des enchères négatives ». *Les Echos*. Vendredi 21 mars 2003. Ce système avait déjà été mis en place en Suède et en Grande Bretagne.

régulateur propose le montant du coût du service universel, mais le Gouvernement le valide en dernier ressort. De plus, le Parlement reste le garant des missions de service public (Curien, 2000, p. 84) ⁷¹. Par exemple en mars 2003, des parlementaires de la CSSPPT⁷² ont jugé inefficace le système actuel des tarifs sociaux à l'attention des titulaires de minima sociaux, qui ne touchait que 580 000 personnes sur 2,5 millions de bénéficiaires potentiels en 2002⁷³ et ont demandé une refonte du système⁷⁴.

Sous les réformes les plus visibles de libéralisation, une recomposition du rôle de l'Etat est en train de se jouer. Depuis le début des années 1990, les anciennes modalités d'intervention relativement intégrées de la tutelle sont mises en cause, contribuant à fragmenter l'action de l'Etat en trois types d'interventions :

- celles de l'Etat-actionnaire dans son rôle d'encadrement stratégique de l'activité des firmes publiques ou semi-publiques (contrats Etat-entreprise) ;
- celle des autorités de régulation dont les missions fixées par la loi sont centrées sur la mise en œuvre, l'encadrement et le contrôle du marché concurrentiel ;
- celle de la régulation politique traditionnelle dont la responsabilité revient au Parlement et au Gouvernement mais dont la mise en œuvre est déléguée à l'ART.

La répartition des responsabilités n'est pourtant pas encore complètement clarifiée. Des chevauchements persistent par exemple pour les tarifs de détails d'électricité et de télécommunications qui sont validés par l'Etat mais qui à terme devraient relever de la compétence des régulateurs⁷⁵.

⁷¹ Nous réaliserons un bilan synthétique des politiques sociales et territoriales dans les trois secteurs d'études au cours du chapitre 6, où nous aborderons la portée et les limites des mesures mises en œuvre.

⁷² La commission supérieure du service public des postes et télécommunications est essentiellement composée de parlementaires.

⁷³ « Service universel : les parlementaires dénoncent l'inefficacité des tarifs sociaux ». *Les Echos*. Jeudi 27 mars 2003.

⁷⁴ Voyant qu'une faible part de l'enveloppe du service universel est utilisée, la CSSPPT a proposé par exemple la création d'un tarif social d'accès à internet ou encore d'inclure les appels vers les mobiles dans la prise en charge des dettes. Voyant que près de 50% des RMistes n'a pas de ligne fixe, la commission a proposé de fournir des cartes prépayées fixes ou mobiles aux titulaires de minima sociaux. Ces propositions seront au cœur de la discussion du projet de loi sur les télécoms qui sera présenté en mai 2003.

⁷⁵ Dans le futur projet de loi sur les télécoms, l'ART devrait bénéficier d'une liberté plus grande dans la définition des tarifs de détail.

1.4- LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA MAITRISE PUBLIQUE LOCALE : L'EXEMPLE DE LA GESTION DE L'EAU

Les collectivités locales commencent elles aussi à voir leurs responsabilités modifiées. Au plan local, ce n'est pas le cadre de responsabilité qui évolue : les collectivités ont toujours été et restent responsables de l'organisation du service. Mais, dans un contexte de généralisation progressive de la gestion déléguée, la capacité des autorités organisatrices à maîtriser le service pose problème. Suite aux dérives de gestion et aux affaires politico-financières de la fin des années 1980, nous avons assisté à une re-réglementation par le législateur du fonctionnement des services d'eau. La série de lois de 1992-1995 a eu des effets relativement positifs sur la mise en concurrence des services et le renforcement de la transparence de gestion. Cependant, ces lois n'ont pas permis un renforcement de la maîtrise publique locale.

1.4.1- Portée et limites du nouveau cadre réglementaire de gestion de l'eau

La fin des années 1980 a été marquée par les affaires qui, au-delà de la seule corruption, ont souligné la difficulté des collectivités à exercer leur contrôle. La prolongation automatique et la longue durée des contrats, la défaillance des procédures de choix de l'entreprise, l'augmentation parfois arbitraire des tarifs et l'absence de contrôle de l'activité représentent des dérives courantes de la gestion déléguée. Ces défaillances ont encouragé le législateur à renforcer le cadre réglementaire et à recadrer la gestion déléguée.

Les nouvelles réglementations – lois Sapin, Barnier et Mazeaud⁷⁶ - ont suscité une plus large réflexion sur les moyens dont disposent les collectivités pour gérer efficacement le

⁷⁶ Loi Sapin : loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Loi Barnier : loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Loi Mazeaud : loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de services publics.

service. La loi Sapin limite et réglemente le financement des partis politiques par les entreprises et renforce les procédures de publicité, de mise en concurrence et de contrôle des contrats. De plus, elle interdit toute prolongation automatique des contrats. La loi Barnier interdit les droits d'entrée et limite à vingt ans la durée des contrats dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. La loi Mazeaud renforce la responsabilité pénale de tout responsable d'autorité publique en cas de corruption qui s'opposerait au principe d'égalité d'accès au contrat de gestion déléguée (commune, société d'économie mixte, représentants de l'Etat). Elle oblige aussi le délégataire à fournir un compte rendu financier annuel à la collectivité.

Les lois des années 1990 ont permis de renforcer le fonctionnement de la concurrence et sa régularité. Les suppressions des droits d'entrée, la réduction de la durée des contrats à 20 ans, l'interdiction de leur prolongation automatique et l'adoption de critères tangibles de sélection du délégataire (en complément du principe *intuitu personae*) sont autant d'éléments qui relancent la concurrence. Dans la même logique, le projet de loi Voynet sur l'eau prévoyait la réduction à 12 ans de la durée des contrats de délégation. Quoiqu'il en soit, la concurrence des marchés de l'eau a bien été réactivée. Les effets se font déjà sentir par une forte baisse de la durée moyenne des nouveaux contrats dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement qui est passée de 17 à 11 ans entre 1995 et 1999. De plus, la part des changements de délégataires lors des renouvellements de contrats s'est rapidement accrue en un an, passant de 8% en 1998 à 18% en 1999.⁷⁷ Mais la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale regrettait encore en 2001 le faible nombre de candidatures aux renouvellements, en moyenne trois entreprises, même si elle note depuis trois ans une augmentation du nombre d'entreprises indépendantes des trois grands groupes qui remportent de nouveaux contrats (18% des renouvellements de 1999, contre 2% des contrats en moyenne).

Enfin les rapports du Conseil économique et social sur la maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux (avril 2001) et de l'Assemblée Nationale (mai 2001) insistent tous deux sur la possibilité de retour en régie, autre facteur de mise en concurrence.

L'argument n'est pas de décréter la gestion directe comme supérieure mais d'affirmer qu'avant le renouvellement d'un contrat toutes les solutions doivent être évaluées : coût, faisabilité, etc. Cette évaluation est perçue comme un moyen de pression supplémentaire à faire valoir lors de la négociation du contrat. Ainsi, le Conseil de la concurrence estime que :

« la possibilité de retour à la régie peut servir de menace et stimuler ainsi les opérateurs privés. Il importe donc que cette menace soit suffisamment crédible ». ⁷⁸

Au nom du principe d'autonomie des collectivités locales, les deux rapports souhaitent renforcer la possibilité de choix des collectivités et de réversibilité des modes de gestion. Par exemple, la Communauté urbaine de Lille maintient d'un côté l'assainissement en gestion directe, alors qu'une partie de la distribution d'eau est déléguée à la Société des eaux du Nord (SEN) et une autre partie est gérée directement par le Syndicat intercommunal des eaux du Nord (SIDEN) qui se trouve en concurrence avec la SEN. Ces partages permettent aux collectivités d'exercer une saine émulation tant pour l'entreprise que pour les régies.

En 1999, un rapport du Haut conseil du secteur public proposait une analyse plus contrastée de la nouvelle réglementation⁷⁹. Tout d'abord, vu que les lois Sapin, Barnier et Mazeaud ne peuvent être appliquées rétroactivement, il faudra attendre le renouvellement de l'ensemble des contrats pour en percevoir les effets réels. Ensuite, les procédures de concurrence n'annulent pas la rente informationnelle dont dispose l'opérateur sortant. Cette asymétrie d'information entre entreprises biaise les conditions de renouvellement, car le plus souvent il n'y a pas d'autres concurrents qui se présentent. Enfin, la question de l'asymétrie d'information entre la collectivité et les distributeurs n'est pas réglée. Par conséquent, comment les collectivités peuvent-elles choisir en connaissance de cause ?

⁷⁷ Ces données sont issues du rapport : *Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau*. Paris : Assemblée Nationale - Commission des finances, de l'économie générale et du plan, 2001, n°3081. p. 46.

⁷⁸ Cité par le rapport de l'Assemblée Nationale, *op.cit.*

⁷⁹ Haut conseil du secteur public. *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ?* Paris: HCSP, 1999. p. 27.

Pour répondre à ces difficultés, les collectivités tentent depuis le milieu des années 1990 de refondre leurs méthodes de gestion des services d'eau. Ce ne sont pas la décentralisation mais les « affaires » et le nouveau cadre législatif des dix dernières années qui font prendre conscience aux élus de leur responsabilité. Comme le note le rapport du Conseil économique et social sur la maîtrise des services urbains gérés en réseaux (Martinand, 2001), les élus commencent à sortir de la période des affaires (comprise entre les lois de décentralisation de 1982-83 et la loi Sapin de 1993) et font face alors à deux enjeux :

- l'application de textes législatifs parfois complexes : mise en concurrence, choix raisonné et contrôle de la réalisation du contrat ;
- le renforcement de la transparence et de l'information des usagers.

Au vu des débats actuels qui préoccupent tant la sphère politique (Assemblée Nationale, 2001, Sénat, 2000) que la sphère académique (Lorrain, 2000, Barraqué, 2001), la question du mode de gouvernance des réseaux d'eau se pose avec comme trame de fond le délicat problème de la maîtrise publique des marchés de l'eau, voire des services urbains en général (Martinand, 2001). Sous l'effet des dispositions réglementaires du début des années 1990, la concurrence locale pour l'accès aux marchés de l'eau a été relancée. L'enjeu du début des années 2000 se trouve centré sur la capacité des collectivités locales à maîtriser, contrôler et organiser leurs services d'eau.

1.4.2- Les enjeux de la maîtrise publique : ré-ancrer la gestion locale de l'eau

La maîtrise publique locale de la distribution d'eau est une problématique qui a cristallisé nombre de débats et controverses lors de la préparation du projet de loi sur l'eau de 1998 à 2001. Ces débats ont été l'occasion de préciser les modalités possibles de renforcement du contrôle public au plan local voire au plan national.

a- Les enjeux de la maîtrise et du contrôle public local

La délégation du service à une entreprise privée ou à une société d'économie mixte est en principe encadrée par le maintien du contrôle des autorités publiques. Le contrat de délégation désigne un contrat d'objectifs (Guerin-Schneider et Nakhla, 2000, p. 59) présenté sous la forme d'un cahier des charges. Le contrôle public apparaît comme une condition essentielle de légitimité et d'efficacité de la gestion déléguée. Deux moments apparaissent comme primordiaux dans l'exercice du contrôle de la collectivité : le temps de la négociation ou de la renégociation du contrat lors duquel les collectivités répondent aux offres des entreprises en tentant de mobiliser une expertise technique et comptable précise sur le contenu du cahier des charges ; le temps du suivi, pour lequel les collectivités devront s'efforcer d'étudier la réalisation effective des objectifs du contrat, la bonne exécution du service et le respect des règles comptables. Dans la logique des contrats d'objectifs, le contrôle local s'exerce davantage sur les résultats que sur les moyens mis en œuvre. En effet, les contrats de délégation ne définissent pas *a priori* les moyens utilisés pour atteindre les objectifs.

L'enjeu du contrôle et de l'évaluation des performances ne se limite pas à la question du choix du mode de gestion. Le contrôle des résultats et, au-delà, l'évaluation des performances des services d'eau restent insuffisants. Avec les lois de re-réglementation, seuls les contrôles financiers et de légalité ont été approfondis, donnant parfois une place centrale aux juges ou aux Chambres régionales des comptes dans la régulation. Les collectivités demeurent isolées dans leur rôle de régulateur et le seul contrôle de légalité *ex post* n'entraîne pas une régulation efficace du service d'eau. L'exemple des comptes-rendus financiers illustre les défaillances d'information et de contrôle des autorités (Guerin-Schneider, 2000, p. 119) :

« Le coût d'un service représente une donnée stratégique forte pour le délégataire et en l'absence de conventions comptables strictes, le suivi des moyens restera illusoire. Tout en acceptant le principe de compte rendu financier, les délégataires ont préservé leurs marges de manœuvre dans le calcul des charges liées à un service et qui rendent difficile le suivi et la comparaison des moyens mis en œuvre ».

En 2001, Claude Martinand a présenté au Conseil économique et social un rapport portant précisément sur le renforcement de la maîtrise publique des services urbains. Ce rapport identifie avec précision les enjeux auxquels les collectivités doivent faire face dans un contexte de refonte de la gestion locale de l'eau :

- maîtriser le lien étroit entre financement du service et financement des infrastructures afin que les prix reflètent les coûts réels du service ;
- assurer une gestion patrimoniale des équipements et prévoir leurs amortissements et renouvellements sur plusieurs décennies ;
- maîtriser les conditions de développement des réseaux en fonction de la demande et de la croissance urbaine ;
- maîtriser les aléas et permettre la renégociation des contrats en cours de période pour préserver l'équilibre des engagements et prévoir des gardes-fous ;
- chercher à contrebalancer les asymétries d'information par des engagements incitatifs prévoyant le partage des risques et des résultats ;
- élaborer des indicateurs de performance permettant à la fois de contrôler la qualité du service rendu à l'utilisateur et la productivité de l'opérateur.

Les objectifs envisagés par le Conseil sont ambitieux, en particulier celui relatif aux indicateurs de performance. Il tranche avec les bases plus souples du modèle de gestion déléguée. Le contrat de délégation désigne un contrat d'objectifs (Guerin-Schneider et Nakhla, 2000, p. 107) présenté sous la forme d'un cahier des charges. Celui-ci permet aux collectivités de définir des objectifs comptables de rémunération de l'entreprise et de la collectivité, et des objectifs relatifs aux caractéristiques du service fourni aux usagers. Cependant, depuis l'abandon des cahiers des charges types en 1982, les collectivités n'ont plus les outils nécessaires pour définir de véritables objectifs de résultats. Les contrats d'objectifs ont progressivement perdu de leur substance. De plus, dans la logique des contrats d'objectifs, le contrôle local s'exerce davantage sur les résultats que sur les moyens mis en œuvre. En effet, les contrats de délégation ne définissent pas *a priori* les moyens utilisés pour atteindre les objectifs. Ainsi, les contrats de délégation ne fixent pas d'obligation de moyens et marginalisent par essence la question des performances.

Mais les conditions contractuelles ne sont pas les seules limites au renforcement de la maîtrise locale ; on peut également noter : les insuffisances de la coopération

intercommunale qui semble être la condition nécessaire au renforcement de l'expertise des collectivités ; les lacunes statistiques qui ne permettent pas aux collectivités de réaliser un pilotage régulier par indicateurs ni même de comparer les performances ; la faiblesse des réseaux d'élus et de techniciens locaux, en particulier dans le secteur de l'eau ; les insuffisances des services d'appuis (services déconcentrés de l'Etat, services internes et externes de contrôle) en termes de pouvoirs d'investigation et d'expertise.

b- Premières initiatives et perspectives

Pour répondre aux besoins d'évaluation renforcée, les parlementaires et certains élus locaux appellent au développement des structures intercommunales, d'organismes indépendants d'aide à la négociation des contrats et des réseaux d'experts et d'élus locaux spécialisés dans la gestion de l'eau, à l'image des transports urbains. Certaines initiatives ont déjà été lancées. En 1996, une structure indépendante d'évaluation a été créée par l'Association des maires de France (AMF) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). L'association Service Public 2000 a pour mission première l'appui à la préparation et à la négociation des contrats. Le fonctionnement de l'association est fondé sur l'échange d'expériences pour soutenir les collectivités grâce à des compétences spécifiques. Service Public 2000 propose des audits financiers et techniques qui permettent d'appuyer la négociation des contrats. Au-delà du seul contrôle local de résultats, le projet serait d'élaborer à terme des modèles permettant de comparer les prix en fonction des structures de coût de production, tout en intégrant à l'évaluation des critères d'efficacité technique et de qualité de service (rendement du réseau, taux de perte, taux de renouvellement des installations, taux de réclamations classées par thèmes, etc.).

Ces dispositifs plus ou moins institutionnalisés permettraient de mutualiser les expériences et de favoriser l'accès à une information riche et pluraliste. En parallèle, des outils institutionnels, les techniques de contrôle et de gestion pourraient être renforcées. Ainsi en 2001, l'AMF et la FNCCR se sont lancées dans la rédaction d'un nouveau cahier des charges type, en négociation avec les distributeurs pour tenter de renverser le rapport de force entre collectivités et délégataires. L'objectif d'un cahier des charges type, dont le

principe avait été abandonné avec les lois de décentralisation de 1982, serait de renforcer les paramètres techniques de sélection de l'entreprise. L'avant-projet présenté en avril 2001 portait de nombreuses critiques⁸⁰. Il n'éclaircissait pas la répartition des responsabilités entre l'autorité et le délégataire et n'envisageait pas de contraindre les entreprises à fournir à l'autorité des informations élargies sur la gestion du service⁸¹. De plus, à l'inverse des principes défendus par la FNCCR, le cahier des charges type ne prévoyait pas le passage à une notion de risque et péril fondée sur la qualité de service rendu⁸². L'objectif était d'introduire une rémunération supplémentaire du délégataire sous forme de bonus si un certain niveau de qualité de service était atteint. L'AMF considérait que ce type de contrats d'objectif était légitime mais prématuré compte tenu des lacunes en termes d'indicateurs de performances.

Toutefois, des expériences intéressantes de construction d'indicateurs de performances ont été engagées par le laboratoire de gestion des eaux et de l'assainissement (GEA) de l'ENGREF⁸³ ou par l'Association française de normalisation (AFNOR). La définition d'indicateurs de performance permet à la collectivité de préciser ses attentes et de donner des objectifs chiffrés. L'intérêt est triple : permettre un pilotage de l'évolution de la qualité de service dans la phase d'exécution du contrat, mettre en œuvre de véritables incitations en comparant les performances entre collectivités (si les indicateurs sont partagés entre plusieurs collectivités) et communiquer auprès des consommateurs sur la qualité de service avec des critères fiables et synthétiques (Guerin-Schneider, 2001, p. 62).

⁸⁰ Co-élaboré par l'AMF et la FNCCR, sa première version a suscité d'importantes critiques de la FNCCR qui a demandé son amendement. Cf. « Transparence dans la gestion de l'eau : le grand recul ». *Le Monde*. Samedi 7 avril 2001.

⁸¹ Ce projet représentait même un recul par rapport aux principes de transparence prévus par la loi Mazeaud (Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de services publics. JO n°34 du 9 février 1995) qui oblige les entreprises à présenter des comptes d'exploitation détaillés.

⁸² Le passage à la notion de risque et péril fondée sur la qualité de service est une idée défendue par de nombreuses collectivités, la FNCCR et surtout l'association Service Public 2000, dont le directeur actuel est à l'origine des premières réflexions sur les indicateurs de performance menées par le laboratoire GEA de l'ENGREF.

⁸³ Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts.

c- L'encadrement national en débat

La création d'un régulateur dans le domaine de la gestion de l'eau s'est située au centre des débats précédant le projet de loi sur l'eau, entre 1999 et 2001. La création du Haut conseil qui n'a finalement pas été votée, posait problème. Pour le Haut conseil du secteur public⁸⁴, cette instance aurait dû disposer des pouvoirs d'un véritable régulateur : vérifier l'application de la réglementation et prononcer des injonctions en cas de manquements constatés. Pour Dominique Baert⁸⁵, président du Haut conseil, le régulateur doit devenir un véritable contre-pouvoir pour réduire les déséquilibres, en particulier informationnels, entre collectivités et entreprises. A l'inverse, pour Dominique Lorrain (2000, p. 68), le modèle français a fait ses preuves et fonctionne bien grâce aux règles, aux contrats, au contrôle politique des électeurs et aux valeurs partagées de service public. Au vu de ce cadre juridique et institutionnel, la France n'aurait pas besoin d'un régulateur indépendant.

Les parlementaires de l'Assemblée Nationale ont quant à eux souhaité aller plus loin et renforcer les missions de l'autorité lors du vote du projet de loi sur l'eau en janvier 2002, l'autorisant par exemple à demander la mise en œuvre d'avenants de mise en conformité en cas d'irrégularité observée à la lecture des contrats. Dans leur rapport de mai 2001 (Assemblée Nationale, 2001, p. 57), les parlementaires de la mission d'évaluation et de contrôle soutiennent la mise en place d'une telle autorité pour collecter et diffuser les données relatives aux renouvellements de contrats, aux prix et à la qualité des services afin de stimuler la concurrence. Dans la même logique, le Conseil économique et social (Martinand, 2001, p. 39) demande la mise en œuvre d'une collecte centralisée des données et d'indicateurs fiables permettant de comparer les performances et la qualité du service. En revanche, le Conseil ne juge pas opportun de mettre en place un régulateur spécialisé pour l'eau et l'assainissement disposant d'un pouvoir d'investigation, de contrôle et de sanction. Il rappelle d'une part, que ce type d'autorité irait à l'encontre du principe de libre administration des collectivités locales et que d'autre part, les services urbains bénéficient déjà de nombreux contrôles : contrôle de légalité des préfets, *a posteriori* des chambres régionales des comptes ou si besoin du Conseil de la concurrence. Le rapporteur y voit des

⁸⁴ Haut conseil du secteur public. *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ?* Paris: HCSP, 1999. p. 32.

risques de chevauchement des responsabilités et de dépossession des élus locaux de leur responsabilité politique. C'est pourquoi le Conseil économique et social (Martinand, 2001, p. 46) a proposé la mise en place d'un Haut conseil des services publics locaux, multi-secteurs, dont la vocation principale serait la collecte, le traitement et la diffusion d'informations : collecte d'informations économiques et statistiques, élaboration d'indicateurs de performance, information des usagers et des collectivités, élaboration de documents de référence (cahiers des charges types, guides de bonnes pratiques), médiation entre acteurs.

En respect de l'autonomie des collectivités locales, la fonction qui aurait été assignée à l'autorité se serait rapprochée d'une régulation par coups de projecteurs⁸⁶. Comme nous l'avons vu, la quasi unanimité des acteurs de la gestion de l'eau demande la mise en place d'une autorité chargée d'élaborer des indicateurs de performance et de centraliser la collecte des données : les parlementaires de l'Assemblée Nationale, le Conseil économique et social, le Haut conseil du secteur public, la FNCCR⁸⁷, Service Public 2000⁸⁸.

Après les débats des années 1990 sur le renforcement de la concurrence et de la légalité des pratiques des collectivités et des entreprises, l'enjeu du début des années 2000 porte sur le renforcement de la maîtrise des collectivités locales. Les contrats de gestion traditionnellement incomplets pourraient être ré-encadrés par un renforcement des dispositifs institutionnels de pilotage (structures intercommunales, réseaux de techniciens et d'élus, organismes d'expertise indépendants) et des techniques de contrôle et d'évaluation. Les premières initiatives de normalisation ou de création d'organismes

⁸⁵ Baert, D. Un encadrement pour stimuler la concurrence. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 71.

⁸⁶ Cette pratique, appelée *sunshine regulation*, illustre les effets possibles d'une intervention qui consiste simplement à rendre publics les enjeux et résultats d'investigations. L'évaluation et la publication de performances comparées apparaissent comme un outil de régulation complémentaire de la concurrence. Le principe est d'attribuer à l'autorité un simple pouvoir d'investigation et d'enquête avec publication de rapports pour exposer les résultats en pleine lumière.

⁸⁷ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, intervention de Michel Desmars, chef du service de l'eau au colloque du 17 septembre 2001 : "Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissement", MATE, OI Eau, ENGREF.

⁸⁸ Audition d'Antoine Grand'Esnon, directeur de Service public 2000, par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale, le 8 février 2001.

d'appui indépendants donnent des signes d'une reprise en main de la gestion locale de l'eau par les collectivités. Cette relance de la maîtrise publique locale pose néanmoins la question des processus de participation des usagers, que nous développerons au cours de la seconde partie.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Le système de régulation des services publics marchands a connu d'importantes mutations, tant au plan national que local. Le modèle des services urbains était caractérisé par la forte adaptabilité locale des modalités de gestion, associant à des degrés divers – de la régie directe à la concession – les distributeurs et les collectivités locales. Au cours de la phase de développement et d'extension des réseaux, ces services restaient marqués par une gestion d'essence non-marchande, permettant, grâce aux financements publics et aux subventions de l'Etat, de socialiser les coûts d'accès aux services. Au plan national, le modèle français s'est appuyé sur des entreprises publiques bénéficiant d'un monopole exclusif et appliquant des tarifs égaux sur l'ensemble du territoire. Entre le début des années 1930 et la fin des années 1940, la doctrine du service public à la française, élaborée vingt ans plus tôt par le juriste Léon Duguit, s'est incarnée dans un vaste projet politique et économique visant à renforcer les fonctions de redistribution et de stabilisation de l'économie (Etat-providence et Etat-keynésien).

A partir de la seconde moitié des années 1980, ces deux modèles historiques connaissent de profondes mutations. Pour les services urbains, au-delà d'une architecture institutionnelle qui peut paraître stable, deux secteurs – la distribution d'eau et l'assainissement – ont connu des mutations profondes aux plans institutionnel (suppression de l'encadrement de l'Etat, développement de la délégation), financier (généralisation des règles d'autofinancement et hausses de prix) et judiciaire (montée des contestations locales et des affaires de corruption). Au début des années 1990, les mutations institutionnelles et judiciaires ont incité le législateur à recadrer le fonctionnement de la gestion déléguée. Mais, dix ans après, le problème de la maîtrise publique locale des services de réseaux reste posé, en particulier pour ce qui concerne la capacité de contrôle, d'expertise et d'évaluation des performances des autorités organisatrices. Les services nationaux, de leur côté, sont soumis à de nouvelles règles de mise en concurrence. Progressivement, l'exercice jusqu'alors relativement intégré de la tutelle est fragmenté entre plusieurs fonctions, dissociant les responsabilités de l'Etat-actionnaire, chargé d'encadrer les stratégies des entreprises publique, du régulateur, chargé de mettre en œuvre et de contrôler le fonctionnement de la concurrence et du législateur, chargé de définir les missions et obligations de service public.

Cette série de mutations pose le problème de l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur du service public. En effet, depuis le dépassement du statut d'assujéti et la refondation du droit administratif au début du XIX^e siècle, le statut « d'utilisateur du service public » reste étroitement corrélé aux modèles de régulation historiques des services de réseaux. L'utilisateur devient un sujet de droit, bénéficiant des obligations de service public. Comme nous l'avons souligné, pour les fondateurs de la doctrine de service public, la réalisation des obligations de service passe par une forte intervention publique. En parallèle, les modalités de financement permettaient de garantir des prix relativement bas aux usagers domestiques, grâce aux subventions, aux financements publics et aux péréquations tarifaires. Or, les mutations du système de régulation des services de réseaux modifient ces équilibres fondateurs et soulèvent plusieurs questions :

- dans un contexte de libéralisation et de re-réglementation des services, quelles sont les stratégies du mouvement consommateur ? Entre libéralisme et maintien des missions de service public, quels sont les principaux thèmes de mobilisation des associations ?
- dans quelle mesure l'ouverture à la concurrence offre-t-elle de nouvelles capacités de choix au consommateur ? Que deviennent les obligations de service public qui symbolisaient jusqu'alors la relation de citoyenneté, entre les autorités publiques et les usagers ?
- quelle est la place des associations d'utilisateurs au sein des nouvelles régulations ? La recomposition des rôles de l'Etat et des collectivités locales est-elle l'occasion de développer de nouvelles procédures de concertation avec les mouvements d'utilisateurs ? La fonction de représentation des usagers dont bénéficie les autorités publiques est-elle contestée par le mouvement associatif ?

CHAPITRE 2. LES MUTATIONS GESTIONNAIRES ET COMMERCIALES DES ENTREPRISES

PLAN DU CHAPITRE

Introduction du chapitre 2.....	97
2.1- Années 1970 : le tournant commercial d'EDF.....	98
2.1.1- Le réveil commercial des années 1960 : l'adoption progressive d'une logique d'offre	98
2.1.2- Le tournant commercial de 1970 : EDF dans la concurrence des énergies	103
2.2- Années 1980 : le long réveil commercial de l'administration des télécommunications	109
2.3- Années 1990 : EDF et France Télécom, entre une gestion décentralisée et une offre de service standardisée	114
2.3.1- La sortie du « modèle EDF ».....	114
2.3.2- Réformes organisationnelles et orientation-client à France Télécom.....	122
2.4- Années 2000 : le rattrapage commercial des distributeurs d'eau.....	129
2.4.1- De l'abondance à la maîtrise de la demande	129
2.4.2- Vers une standardisation des normes de service	131
Conclusion du chapitre 2	138

INTRODUCTION DU CHAPITRE 2

Amorcées par EDF au début des années 1970, les mutations gestionnaires et commerciales que connaissent les entreprises de service public depuis la seconde moitié des années 1980, vont contribuer à modifier la place des usagers au sein du système de régulation dans son ensemble. En plaçant progressivement au second plan leur culture technique dominante, les entreprises de réseaux développent des politiques commerciales et clientèle pour promouvoir les ventes, soigner leur image, renforcer la qualité de la relation de service et améliorer la satisfaction des usagers.

Dans quel contexte et selon quels objectifs les actions commerciales et les réformes organisationnelles ont-elles été engagées par les entreprises de réseaux ?

Dans un premier temps (2.1), nous présenterons les actions lancées par EDF au début des années 1970 en montrant comment le tournant commercial de l'entreprise s'est appuyé sur une logique d'offre, grâce au développement des usages de l'électricité et à la relance des investissements de production. Puis, avec l'exemple de la Direction générale des télécommunications, nous observerons qu'à l'inverse de l'électricité le lancement d'actions commerciales dans ce secteur ne s'est opéré qu'après la phase tardive d'équipement du territoire (2.2). Après l'exposé de ces premières initiatives, l'étude des réformes organisationnelles d'EDF et de France Télécom au début des années 1990 (2.3) permettra de comprendre dans quelle mesure les logiques gestionnaires puis commerciales modifient en profondeur la culture de ces entreprises de réseaux en accordant une place centrale aux objectifs de rentabilité financière et d'accroissement des ventes. Au sein des entreprises, ces transformations sont la source de tensions entre une progressive décentralisation de modalités de gestion et le renforcement de la standardisation de l'offre de service. Enfin, nous traiterons du processus de rattrapage commercial lancé par les distributeurs d'eau depuis le début des années 2000 (2.4). Nous insisterons sur la spécificité de ce secteur : dans un contexte de maîtrise de la demande et des consommations, l'action clientèle ne s'appuie pas sur des politiques de promotion des ventes mais sur l'amélioration et la standardisation de la qualité de service, d'une part, et le renforcement de l'information des usagers, d'autre part.

2.1- ANNEES 1970 : LE TOURNANT COMMERCIAL D'EDF

EDF est la première entreprise de réseau à développer une politique commerciale à partir du milieu des années 1960. Ces premières actions sont parachevées par le tournant commercial engagé par l'établissement public en 1971.

2.1.1- Le réveil commercial des années 1960 : l'adoption progressive d'une logique d'offre

Après plus de vingt ans de sommeil commercial (Dubois, 1996, p. 633), les premières actions de promotion des ventes sont lancées au début des années 1960 pour encourager, avec une relative discrétion, le développement de la consommation d'électricité.

a- 1940-1960 : le sommeil commercial⁸⁹

Alors que les compagnies privées de distribution d'électricité se lançaient avant-guerre dans des politiques de construction de la demande et de développement des usages auprès des ménagères ou du monde agricole⁹⁰, la promotion de l'électricité est stoppée à partir des années 1940 jusqu'au début des années 1960. Ces deux décennies sont une période de pénurie et de reconstruction pour le service public d'électricité.

Même si les coupures d'électricité disparaissent dès l'année 1950, l'entreprise se concentre sur ses fonctions de production et de transport pour assurer l'équipement du territoire et faire face à l'accroissement naturel de la demande d'électricité, lié à la croissance économique et aux progrès techniques. De plus, même au cours des années 1950, aucune direction et aucun service commercial ne peuvent être identifiés au sein de l'organigramme de l'entreprise. La promotion des ventes dans une logique d'offre suscitait

⁸⁹ L'expression de sommeil commercial a été employée par Jean Dubois par opposition au réveil commercial qu'amorce EDF en 1962.

⁹⁰ Comme le souligne Jean Dubois (1996, p. 631), avant-guerre les sociétés de distribution d'électricité ont engagé des actions commerciales importantes en faveur de la promotion de l'usage de l'électricité :

des résistances internes et externes à l'établissement, auxquelles l'entreprise devra faire face, même lors du tournant commercial du début des années 1970. La tutelle considérait que la publicité serait du gaspillage et ne ferait qu'augmenter inutilement le prix de l'électricité. Elle opposait aussi des arguments financiers aux perspectives de croissance de la demande. Le ministère des Finances jugeait déjà suffisamment lourd d'avoir à satisfaire « l'accroissement fatal de la demande »⁹¹. Comme le souligne Jean Dubois (1987, p. 287), l'encadrement d'EDF était divisé sur la question commerciale : les personnels commerciaux se rappelaient les actions engagées par les anciens distributeurs privés ou se référaient au dynamisme commercial des autres distributeurs européens ; les techniciens considéraient que leur métier était de satisfaire les besoins des usagers et pas de les provoquer. Enfin, dès cette époque, les centres de distribution sont mixtes – électricité et gaz – et la priorité des directeurs de centre est le développement des ventes de gaz dont le budget est le plus souvent déficitaire alors que pour l'électricité il est toujours bénéficiaire. Le mot d'ordre était « le gaz en ville, l'électricité à la campagne », mais faute d'action commerciale en milieu rural, la vente d'électricité s'y développait moins rapidement que le gaz (Dubois, 1996, p. 633). Au cours des années 1950, on note tout de même l'action des conseillères ménagères, inspirée des pratiques plus anciennes des distributeurs d'électricité avant-guerre. A partir de 1952, des conseillères sont recrutées par les centres de distribution parmi des professeurs d'enseignement ménager pour vanter les mérites des appareils électroménagers dans les lycées (lave-linge, réfrigérateur, fours puis plus tardivement chauffage électrique intégré, lave-vaisselle)⁹².

b- 1962 : le réveil commercial

Malgré les réticences des techniciens et des autorités de tutelle, à partir du début des années 1960, les premières actions de promotion des ventes sont lancées par la direction

distribution gratuite d'ampoules de plus forte puissance, location ou tarifs réduits pour l'acquisition de gros appareils ménagers (cuisinières, chauffe-eau) ; cours de formations ménagères ; publicités.

⁹¹ L'idée de croissance « fatale » symbolisait le discours des autorités de tutelle, que se remémore clairement Marcel Boiteux (entretien du 9 janvier 2003) et qui caractérisait la profonde opposition du ministère des Finances à une politique d'offre.

⁹² Boin, J. L'utilisation domestique de l'électricité. Soixante ans de conseils à l'utilisateur. in *L'électricité et ses consommateurs*. Cardot, F. (Ed.) Paris: PUF, 1987. p. 273.

générale de l'entreprise⁹³. Les toutes premières initiatives commerciales datent de 1954. Lancées dans trois centres expérimentaux (Avignon, Boulogne-sur-Seine et Orléans), « l'opération des trois villes » visait à mettre en œuvre des outils commerciaux importants et à en mesurer précisément les retombées sur les consommations. Cette opération avait fourni des résultats encourageants en termes d'équipement électroménager, de souscription aux nouvelles conditions tarifaires et de hausse de consommation. La clientèle apparaissait fortement réactive aux publicités et plus largement aux actions commerciales (tarifs, promotions sur l'achat d'appareils).

En 1962, les problèmes commerciaux sont pour la première fois abordés au sein du Conseil d'Administration d'EDF avec l'annonce du lancement d'un Plan quadriennal d'action commerciale. Les arguments avancés dès cette époque par la direction de l'entreprise font écho à une politique d'offre. L'électricité étant une économie de forte intensité capitalistique, la croissance des consommations se répercute sur une baisse des coûts de production des unités vendues et engendre une baisse des tarifs. La promotion des ventes est placée au service d'une logique de production qui vise à accroître dans un même temps l'échelle de production et les consommations. Les baisses de prix engendrées entraînent en retour une augmentation des consommations. La mécanique de croissance enclenchée profiterait tant à l'entreprise qu'aux consommateurs. Cette rhétorique qui émerge à partir du début des années 1960 sera largement mobilisée au cours des années 1970 pour justifier les tournants commercial et nucléaire.

Pourtant, les autorités de tutelle demeurent réticentes à financer les investissements induits par l'accroissement des consommations. Par conséquent, jusqu'à la fin des années 1960, les actions de promotion des ventes sont discrètes et les publicités à l'attention de la clientèle domestique très limitées voire strictement interdites par la tutelle. Néanmoins, à la suite du Plan quadriennal d'action commercial de 1962, une première initiative phare

⁹³ Pour étudier l'histoire des politiques commerciales d'EDF nous nous sommes appuyée sur plusieurs références bibliographiques : Dubois, J. Le réveil commercial d'EDF. in *L'électricité et ses consommateurs*. Cardot, F. (Ed.) Paris: PUF, 1987. p. 287 ; Dubois, J. La société de consommation électrique. in *Histoire de l'électricité en France. 1946-1987*. Morsel, H. (Ed.) Paris: Fayard, 1996. p. 577 ; Picard, J-F., Beltran, A. et Bungener, M. *Histoires de l'EDF*. Paris: Dunod, 1985. p. 223 ; Wieviorka, M. *Le modèle EDF*. Paris: La découverte, 1989. p. 46 ; ainsi qu'un entretien avec Marcel Boiteux, Président d'EDF de 1979 à 1986, le 9 janvier 2003.

est lancée en 1963 : l'opération «compteur bleu » (Dubois, 1996, p. 636). Cette action représente la première politique commerciale de grande ampleur engagée par EDF.

L'opération « compteur bleu »

Suite aux premières études lancées par la direction au début des années 1960, il est apparu que le principal frein à la consommation des ménages était la faible puissance des compteurs qui ne permettaient pas de brancher plusieurs ou même un seul appareil électroménager moderne (lave-linge, four). L'objectif prioritaire n'était pas de stimuler la vente d'appareils et de promouvoir l'usage de l'électricité mais d'adapter les puissances aux nouvelles applications. Le premier objectif de l'opération compteur bleu était de favoriser «l'accès à la puissance ». Toutefois, si l'idée de montrer aux usagers que c'était le compteur et lui seul qui limitait la puissance est apparue simple pour les publicitaires, l'accès à la puissance nécessitait d'adapter l'infrastructure de distribution en particulier les colonnes montantes (dernier réseau avant le compteur). L'adaptation du réseau de distribution engendrait des coûts importants qu'il fallait amortir en incitant les usagers à opter pour un compteur de plus forte puissance.

Pour enclencher la dynamique commerciale, il fallait un discours simple pour les usagers⁹⁴. L'idée du compteur bleu a été conçue par des publicitaires à cette fin. Les compteurs plus puissants (6kW au lieu de 1 ou 1,5kW) étaient clairement identifiés par une couleur, symbole de modernité et de confort et plus attrayante que l'austérité des compteurs noirs. En avril 1963, EDF lance sa première campagne publicitaire grand public. Dans un premier temps, cette campagne reste discrète (vitrines des vendeurs d'électroménagers, magazines ciblés sur les clientèles aisées et sur Paris)⁹⁵. Malgré le ciblage de la publicité, la notoriété du compteur bleu s'accroît rapidement. Des sondages montrent que six mois après sa mise place, 50% de la population en connaît l'existence,

⁹⁴ D'ailleurs, sur les six années (1963-1969) de déploiement des compteurs bleu le message s'est simplifié : « avec le compteur bleu 6kW pour vivre mieux » puis « avec le compteur bleu de plus en plus d'appareils pour vivre mieux ».

⁹⁵ La publicité est semble-t-il d'une grande qualité puisqu'elle reçoit l'oscar des professionnels du marketing en 1964. Mais EDF demandera que cette récompense lui soit remise discrètement pour ne pas aviver les réticences des autorités de tutelle à propos des démarches publicitaires.

80% après un an et 91% au bout de deux ans. Le symbole du compteur bleu fonctionne tellement bien que nombre d'usagers vont demander le changement de puissance⁹⁶.

Au-delà de l'augmentation de la puissance accessible, l'opération compteur bleu est l'occasion de promouvoir le changement de tarifs. En effet, à partir de 1965, dans un premier temps, l'équipement en compteur bleu permet aux usagers de bénéficier d'une nouvelle option tarifaire. Elle comporte un abonnement mensuel relativement élevé et une tarification unitaire moins cher qu'auparavant. Cette structure tarifaire est progressivement élargie et devient le tarif universel, appliqué à des conditions égales sur l'ensemble du territoire à partir de 1970. En parallèle, une nouvelle option tarifaire est progressivement proposée aux usagers. Ce principe de tarification reflète de façon simplifiée les coûts marginaux de production du kilowattheure, avec des heures creuses et des heures pleines. L'option heure creuse permet de réduire les coûts de consommation des appareils utilisés la nuit (lave-vaisselle, chauffe-eau programmable). Avec ces deux structures tarifaires, le coût des consommations supplémentaires induites par l'usage d'appareils électroménager était relativement réduit.

Les résultats de l'opération compteur bleu sont remarquables. En juillet 1968, près d'un abonné domestique sur trois est équipé d'un compteur 6 kW. Pour les constructions neuves, l'ensemble des logements disposaient de compteurs bleus. La consommation d'électricité s'est accrue à un rythme de 11,6% par an entre 1963 et 1968. Fin 1964, 51% des usagers qui avaient opté pour le compteur bleu avaient acheté un gros appareil électroménager et leur consommation moyenne annuelle était passée de 520 kWh avant la pose du compteur à 1720 après. Les appareils qui ont le plus bénéficié de cette croissance sont les lave-linge avec un taux de diffusion de 65% en 1967, au lieu de 24% en 1962. Les appareils de cuissons (fours et rotissoires) et les lave-vaisselle connaissent eux aussi une croissance importante à cette époque. Il faut souligner, que l'opération a été complétée par des actions d'accompagnement en partenariat avec les vendeurs d'appareils (chauffe-eau, lave-vaisselle, fours et congélateurs en milieu rural).

⁹⁶ Ce succès se traduit par des délais de pose des compteurs bleu relativement longs. EDF se trouve rapidement en rupture de stock de compteurs bleu et installera même de nouveaux compteurs noirs en y

Avec l'opération compteur bleu, les bases des futures politiques commerciales d'EDF sont posées. Deux principes prévalent désormais pour les actions qui se développeront plus largement au cours des années 1970. Tout d'abord, les politiques commerciales sont indispensables pour assurer le développement financièrement équilibré du secteur. Les lourds investissements de production - lancés au cours des années 1970 avec le programme électronucléaire – devront être rentabilisés grâce aux hausses de consommation. La mécanique enclenchée bénéficie en retour au consommateur grâce aux baisses de prix induites par les économies d'échelle. Ensuite, les structures tarifaires doivent refléter les coûts de production et orienter les consommations vers les périodes creuses ou *a minima* hors des heures de pointes pour ne pas fausser les comportements individuels et assurer en permanence l'équilibre offre-demande. Le déploiement de l'option tarifaire heure pleine/heure creuse contribue à répartir les hausses de consommation sur des périodes favorables à la production et accroître la rentabilité globale du système.

A la fin des années 1960, après les prémices de politiques commerciales et tarifaires, un nouvel élément vient stimuler l'action d'EDF : la concurrence avec les autres modes de production énergétiques s'avive, en particulier face aux groupes pétroliers. En 1969, l'entreprise est autorisée à se lancer dans la bataille des énergies. Elle n'attend pas et engage son « tournant commercial » en 1970.

2.1.2- Le tournant commercial de 1970 : EDF dans la concurrence des énergies

A l'automne 1970, un nouveau plan quinquennal d'action commerciale est présenté au Conseil d'administration de l'établissement. Ce nouveau programme symbolise le véritable lancement de la politique d'offre de l'entreprise. Déjà en 1969, Marcel Boiteux directeur général de l'entreprise, exprimait dans la *Revue française de l'énergie*⁹⁷ son regret de voir l'action commerciale de l'entreprise fortement limitée par la tutelle, dans un

inscrivant la mention « compteur bleu ».

⁹⁷ Boiteux, M. Le service public de l'électricité et la concurrence. *Revue française de l'énergie*, octobre-novembre 1969, p. 108.

contexte de concurrence des énergies. Ces barrières sont levées par le rapport Nora de 1967 qui encourage le rapprochement de la gestion d'EDF d'une gestion classique d'entreprise privée : définition d'objectifs précis par l'actionnaire, transparence des relations financières entre l'Etat-actionnaire et l'établissement, rentabilité financière et action commerciale. Le rapport Nora sera suivi d'un premier contrat de programme signé entre la tutelle et l'entreprise qui autorise l'entreprise à développer sa politique commerciale.

Pourquoi en 1970, après deux décennie de restrictions, l'Etat décide-t-il d'autoriser EDF à développer son marché ? Pour Marcel Boiteux⁹⁸, le revirement s'explique par la volonté du Gouvernement de l'époque d'assurer le relais des combustibles fossiles, en particulier le pétrole. Mais, dès lors que l'on souhaite remplacer le pétrole par l'énergie nucléaire, le développement du marché de l'électricité devient prioritaire car la rentabilité d'une centrale s'accroît avec les quantités produites. En 1970, le VI^{ème} Plan prévoit dans une perspective de 10 à 15 ans que la moitié de la production énergétique d'EDF devra être d'origine nucléaire. La même année, deux mois après la publication du plan d'action commercial, un premier contrat de programme est signé entre EDF et sa tutelle. L'objet du contrat est d'accroître l'autonomie d'EDF et d'encourager l'établissement à développer son action commerciale :

« En particulier, il [le Gouvernement] n'a pas d'objection à ce que l'établissement prenne les participations ou entreprenne les activités nouvelles utiles à l'exercice de son activité principale et à la promotion commerciale de son marché »⁹⁹.

Dans le plan d'action commerciale d'octobre 1970, la direction d'EDF précise que l'ensemble des secteurs devront être visés : résidentiel, industriel, tertiaire et agricole. Toutefois, comme avec le compteur bleu, le segment de marché résidentiel apparaît comme la priorité des nouvelles actions commerciales. Mais, comme les usages existants – éclairage, cuisine, électroménager – n'offrent pas de perspectives de croissance suffisantes, les efforts de l'entreprise se positionneront sur le développement du chauffage

⁹⁸ Cité par Picard, Beltran et Bungener in *Histoires de l'EDF*. Paris: Dunod, 1985. p. 223.

⁹⁹ Cité par Dubois in La société de consommation électrique. in *Histoire de l'électricité en France. 1946-1987*. Morsel, H. (Ed.) Paris: Fayard, 1996. p. 658.

électrique intégré des logements neufs, pour lequel EDF conserve d'importantes marges de croissance. Ce nouvel usage présente d'emblée de gros avantages aux yeux de la direction de l'établissement : d'une part, il permet le transfert massif des consommations énergétiques des combustibles fossiles au nucléaire, et, d'autre part, il entraîne avec lui d'autres usages domestiques puisque lorsqu'un logement est chauffé à l'électricité, il n'y a plus besoin de prévoir d'autres raccordements au gaz pour le chauffe-eau ou la cuisine.

Toutefois, le chauffage électrique bénéficie encore d'une mauvaise image auprès des agents d'EDF. Il est jusqu'alors assimilé aux chauffages d'appoint vendus dans les grands magasins ; ces systèmes provoquaient des consommations de pointes et faisaient fondre les colonnes montantes. Le premier travail de promotion du chauffage électrique s'opère en interne pour valoriser ce nouvel usage auprès des agents. Alors, pour promouvoir les innovations issues de plus de dix années de travaux de la direction des études et de la recherche, pour les 25 ans d'EDF, une fête est organisée dans le laboratoire ayant développé les nouvelles applications du chauffage électrique (Dubois, 1996, p. 659). A cette occasion, un nouveau slogan est lancé « tout électrique, tout nucléaire ». Il fut rapidement abandonné, suite aux critiques de l'Etat et de l'opinion publique, jugeant la communication d'EDF trop offensive. Néanmoins, ce slogan préfigure bien le mouvement qui s'amorce à partir de 1971. La même année est créé le premier service d'étude et de promotion de l'action commerciale (SEPAC) au sein de la direction générale. En 1972, Marcel Boiteux, directeur général de l'établissement, publie une circulaire à l'attention des agents : désormais on ne parle plus d'usagers ou d'abonnés mais de clients. S'ensuivent trois années de propagande intense en faveur du chauffage électrique intégré – pour les logements neufs – grâce à des campagnes publicitaires d'une envergure sans précédent dans l'histoire de l'établissement. La communication externe développée s'accorde dans l'esprit des managers avec la défense de l'intérêt général. Par exemple, le 25 mai 1973, lors d'un discours au congrès de l'amicale des chefs de subdivision, Marcel Boiteux affirmait les positions suivantes :

« Je crois utile de dire avec force que notre détermination à augmenter les ventes d'électricité n'a rien à voir avec la conception égoïste des intérêts de l'établissement [...]. Nous sommes un service public, et c'est dans le cadre de notre mission de service public que nous avons décidé de prendre notre tournant commercial. Pourquoi ? [...] Le seul moyen de limiter à moyen terme la

dépendance de la France à l'égard des producteurs de pétrole est de développer l'énergie nucléaire [...]. Il faut ajouter enfin que le développement des ventes contribue à abaisser le prix moyen de l'électricité, et permet ainsi aux plus déshérités de bénéficier plus largement de ses bienfaits »¹⁰⁰.

Ces quelques lignes du directeur général d'EDF montrent bien l'état d'esprit du tournant commercial de 1971. Il s'appuyait sur l'alliance entre des objectifs de développement du marché et de promotion des missions d'intérêt général, aux plans industriel (indépendance énergétique) et social (baisse des prix).

Sous la partie visible des campagnes publicitaires, les actions commerciales s'adressent surtout aux professionnels du bâtiment¹⁰¹ (Dubois, 1987, p. 293). Sous réserve du respect de normes d'isolation, le label Promotélec permet aux nouveaux consommateurs de chauffage électrique de bénéficier d'une prime à l'équipement. Entre 1970 et 1974, le volume annuel de logements neufs équipés du chauffage électrique passe de 7000 à 70 000, soit 10% du volume total de logements construits (Dubois, 1987, p. 294).

Mais, en 1973, le tournant commercial est stoppé brutalement par le premier choc pétrolier. A cette date, 43% de l'électricité produite par EDF provient de centrales thermiques alimentées au fuel ; le nucléaire et l'hydraulique ne représentent pas plus de 9% et 32% de la production totale¹⁰². En 1974, toute publicité pour les utilisations d'énergie est interdite et la campagne en faveur du chauffage électrique interrompue. Les primes à l'isolation auparavant attribuées avec le label Promotélec sont supprimées¹⁰³. Pourtant, une fois la mécanique enclenchée, le chauffage électrique se répand de façon irrésistible sans que sa progression ne puisse être stoppée. Entre 1973 et 1977, le taux

¹⁰⁰ Intervention de Marcel Boiteux au Congrès de l'Amicale des chefs de subdivision, le 25 mai 1973 à Arcachon.

¹⁰¹ L'efficacité du chauffage électrique repose avant tout sur une excellente isolation thermique. La mise au point des nouvelles techniques d'isolation a été réalisée par EDF, en partenariat avec les industriels du bâtiment. Dans cette logique, de gros efforts de formations des professionnels du bâtiments sont consentis par l'établissements afin de promouvoir les nouvelles techniques de construction : formations à l'isolation, au double-vitrage, au calibrage du nombre et de la capacité des convecteurs par pièces, etc.

¹⁰² Sources : EDF.

¹⁰³ La suppression des primes à l'isolation réduit la diffusion du label Promotélec. Par conséquent, de nombreux logements construits après 1974 n'adoptent pas les normes d'isolation satisfaisantes pour le chauffage électrique ce qui contribue à des surcoûts importants pour les usagers de logements neufs mal isolés. C'est dans ce contexte, qu'après 1974, de nombreux logements HLM ont été construits sans l'isolation requise.

d'équipement des logements neufs passe de 10 à 40% ¹⁰⁴. Ainsi, bien qu'il fut bref, le tournant commercial de 1970 a permis de lancer un processus de croissance de la consommation et de baisse des prix sans précédent. Comme le souligne Jean Dubois (1996, p. 670), malgré l'interdiction de la publicité et de l'action commerciale, l'établissement a pu se laisser porter par l'accroissement spontané la demande.

En 1981, l'ère des grandes innovations commerciales des années 1970 s'achève par la publication de l'option tarifaire «effacement jour de pointe » (EJP) qui approfondit les prémices de différenciation inaugurées avec l'option heure creuse, proposée à l'ensemble des usagers depuis 1970. Comme pour l'option heure creuse, il ne s'agit pas de développer des modulations adaptées aux usages mais d'orienter les consommations des périodes de pointes vers les périodes creuses pour permettre le fonctionnement optimal du système électrique. Cette nouvelle option participe de la promotion d'un nouvel usage du chauffage domestique, la biénergie (Dubois, 1996, p. 650). La biénergie s'appuie sur la complémentarité entre électricité et fuel, en permettant de basculer rapidement d'un mode à l'autre, en particulier en hiver lorsque le coût de production d'électricité est particulièrement élevé. L'option tarifaire propose dans ce cas, des tarifs très bas pendant toute l'année¹⁰⁵, à l'exception de 400 heures par an – en général lors de grands froids – où le prix du kilowattheure est très élevé (près de dix fois supérieur au tarif en dehors des jours de pointe).

Pour conclure, en 1981, l'ensemble des offres d'EDF sur le segment de marché résidentiel a été élaboré et ne varie pas jusqu'à ce jour. La deuxième période qui s'ouvre à partir de la seconde moitié des années 1980 met l'accent sur deux réformes qui dépassent les fonctions commerciales : une réorganisation de l'établissement à la faveur d'une orientation-client et l'amélioration de la relation de service au guichet.

Au moins trois caractéristiques propres au service d'électricité expliquent le précocité des politiques commerciales d'EDF :

- les caractéristiques économiques du secteur, fondées sur des économies d'échelle et des rendements croissants (liés en particulier à la forte intensité

¹⁰⁴ Sources : Dubois, 1996, p. 660.

capitalistique des structures de production) qui imposent de lancer des politiques commerciales offensives pour accroître la consommation tout en faisant baisser les prix ;

- les caractéristiques techniques du produit, l'électricité n'étant pas stockable, les actions commerciales doivent orienter les consommations hors des heures de pointes pour améliorer la rentabilité des installations existantes sans générer des coûts exorbitants, tels que la mise en route de centrales d'appoint ;
- les caractéristiques marchandes du service, soumis à la concurrence des énergies, dès le début des années 1950, pour la quasi totalité des applications électroménagères et surtout à partir du début des années 1970 pour le chauffage domestique.

Ainsi, pour EDF, l'action commerciale est lancée en même temps que la phase d'équipement nucléaire. Il faut dire que l'Etat s'engage largement pour que les investissements de production suivent l'augmentation de la demande. A l'inverse, pour l'administration des télécommunications, la pénurie de financements publics ne permet pas d'enclencher le cercle vertueux de l'effet de club. Il faut attendre la seconde moitié des années 1980 et la fin du rattrapage téléphonique pour que la Direction générale des télécommunications inaugure les premières politiques clientèles.

¹⁰⁵ En 1989, le tarif général était de 52 centimes le kilowattheure alors que le tarif EJP en dehors des heures de pointes se limitait à 33 centimes le kilowattheure (Dubois, 1996, p. 650).

2.2- ANNEES 1980 : LE LONG REVEIL COMMERCIAL DE L'ADMINISTRATION DES TELECOMMUNICATIONS

Sans qu'aucune politique commerciale n'ait été lancée, la demande de raccordement au réseau de télécommunications croît fortement à partir de 1965. Entre 1961 et 1966, les demandes en instances passent de 119 000 à 442 000¹⁰⁶. Par manque de moyens humains et de ressources techniques et financières, l'organisation ne peut suivre et les délais d'attentes augmentent fortement. Neuf demandeurs sur dix obtiennent leur raccordement dans des délais s'échelonnant de six mois à trois ans. Mais d'autres peuvent attendre jusqu'à huit ans pour avoir accès au téléphone.

De fait, le téléphone est longtemps resté un réseau oublié des politiques d'aménagement du territoire. Pour rattraper le retard, à partir de 1971 et surtout de 1975, l'administration des télécommunications voit son organisation refondée et une lourde politique d'investissement est lancée pour atteindre en cinq ans un taux de couverture satisfaisant. L'organisation de la Direction générale des télécommunications (DGT) connaît de profondes mutations à partir de 1971. Progressivement, la Direction prend son autonomie du secteur postal tant au plan financier qu'au plan décisionnel, à tel point que l'on parle de « décolonisation » (Bertho, 1981, p. 438). Les réformes commencent en 1968 avec l'arrivée d'un nouveau Directeur général des télécommunications (Pierre Marzin) qui décide de regrouper en une même direction fonctionnelle (la direction des équipements et des marchés) les anciens services techniques des lignes et de la commutation. En parallèle est créé un service des programmes et études économiques chargé de planifier à moyen terme le développement des réseaux et les investissements. Enfin, le pouvoir des directions régionales est renforcé, ces dernières bénéficiant désormais d'une autonomie financière et d'une responsabilité décisionnelle, en particulier pour le déploiement des investissements. En 1968, le Président Pompidou annonce un premier accroissement des investissements dans le réseau de télécommunications pour les deux dernières années du V^{ème} Plan. Le VI^{ème} Plan maintient de forts taux d'investissement dans le téléphone, permettant au nombre de lignes de passer de 4 à 7 millions entre 1970 et 1975. Mais, c'est

le VII^{ème} Plan (1975-1980) qui lance la politique de rattrapage téléphonique. Il prévoit le raccordement de 14 millions de nouveaux abonnés à l'horizon 1980¹⁰⁷. Le soutien financier du budget de l'Etat va permettre d'enclencher la phase massive d'équipement tant attendue. Jusqu'alors seul le système des avances remboursables – de collectivités locales et de particuliers – permettait de financer l'extension du réseau, sans pour autant permettre de satisfaire les nombreuses demandes en instance. A partir de 1967, la Direction générale des télécommunications est autorisée à s'endetter grâce à la création de sociétés de financement privées (Finextel, Codetel, Agritel, Creditel) dont les principaux actionnaires sont des banques. Mais, en 1975, la création de Francetel, société de financement à capitaux publics (en particulier de la Caisse nationale des télécommunications) marque le lancement de la politique de rattrapage téléphonique. Adossée au VII^{ème} Plan, cette société jouera un rôle déterminant dans la réalisation du plan d'action prioritaire pour la modernisation et l'extension du réseau téléphonique.

A partir de 1975, les financements affluent et la DGT se lance dans une vaste politique d'équipement du territoire national, l'objectif étant de raccorder deux millions de ménages par an pendant sept ans. Cette logique d'équipement traverse l'ensemble de l'administration et la culture technique domine. Désormais, l'instrument de management fédérateur est le Delta LP, c'est à dire le nombre de lignes principales raccordées par an pour chacune des directions régionales. Le plan de rattrapage téléphonique et le renforcement de la logique technique aboutissent au dépassement des objectifs fixés en 1975 : plus de 20 millions d'abonnés sont raccordés au réseau en 1982 et le taux de couverture atteint 90% des ménages en 1985.

Au cours des années 1970, comme à EDF dans les années 1950, le projet d'équipement du territoire concentre toutes les énergies et l'action commerciale demeure limitée. Malgré tout, en 1971, la DGT décide de séparer les services commerciaux des services d'exploitation technique en créant la direction des affaires commerciales. Les agences dissociées des bureaux de Postes se développent au cours des années 1970 et se voient confier en plus de leurs attributions courantes (accueil, gestion de la facturation et des

¹⁰⁶ Bertho, C. *Télégraphes et téléphones. De Valmy au microprocesseur*. Paris: Le livre de poche, 1981. p. 450.

¹⁰⁷ France Télécom. *Mémoires pour l'action*. Paris : France Télécom, 1995. p. 127.

demandes en instances), la charge des contentieux. Les effectifs des agences résidentielles s'accroissent avec le nombre d'abonnés, essentiellement grâce au redéploiement des anciennes opératrices de commutation (les dames du téléphone), remplacées par des commutateurs électromécaniques puis électroniques.

A partir de la fin des années 1970, les politiques commerciales prennent plus d'envergure. L'objectif n'est plus de suivre l'accroissement naturel de la demande – provoqué par le puissant effet de club que génère l'équipement de près de 80% des ménages en 1980 – mais de promouvoir les ventes et les consommations. Progressivement, grâce à l'informatisation des fichiers introduite à la fin des années 1970, la gestion des abonnés et de la facturation prend moins de temps aux commerciaux des agences. Les agents peuvent se consacrer à l'accueil, à l'information et au suivi de la clientèle. Mais les débuts restent difficiles, comme se rappelle un agent clientèle d'Evry (France Télécom, 1995, p. 135) :

« Nous n'avions rien à vendre, rien à montrer. Les clients ne pouvaient pas nous considérer comme une véritable agence commerciale. En plus, ce n'était pas facile de vendre des produits. Les clients étaient surpris de nous voir vendre ».

En 1980, la DGT crée un service de communication et de publicité au sein de la direction des affaires commerciales. La première campagne publicitaire est lancée sous le slogan « le printemps du téléphone est arrivé ». Le marché résidentiel ne représente que 27% du trafic et le téléphone reste sous-utilisé. La politique commerciale initiée correspond à une politique d'offre destinée à rentabiliser le nouveau réseau en incitant les ménages à utiliser leur téléphone. De nouveaux produits et services sont proposés aux usagers et font l'objet de nombreuses promotions commerciales : facturation détaillée¹⁰⁸, téléphones de couleurs, téléphones à touches (Digitel), répondeur, deuxième poste téléphonique pour 12 francs par mois. En parallèle, les cabines téléphoniques sortent des bureaux de postes et s'installent en masse dans les rues. A partir de 1985, leur usage sera promu grâce à la mise en place de publiphones à cartes qui permettent de proposer aux usagers un éventail de cartes téléphoniques pré-payées (communications locales, nationales, internationales) (France Télécom, 1995, p. 156).

¹⁰⁸ La facturation détaillée qui peut paraître aujourd'hui un gadget a représenté une amélioration importante de la qualité de service. En 1980, le développement rapide du réseau et du nombre d'abonné se traduit par une baisse de la qualité de gestion de la clientèle. Les erreurs de facturation sont en moyenne de 4‰ et les usagers protestent pour obtenir un suivi plus fiable de leur consommation (Bertho, 1981, p. 498).

Ensuite, le développement de l'usage du téléphone passe par une refonte de la structure tarifaire. Comme pour l'électricité, il s'agira de mettre en place des tarifs qui orienteront les consommations vers un usage optimal du réseau : étalement des consommations dans la journée et surfacturation en heure de pointe pour limiter les encombrements. En 1976, la direction des affaires commerciales crée une première cellule chargée d'étudier les possibles évolutions tarifaires (France Télécom, 1995, p. 157). Le principe retenu est celui d'une modulation des tarifs en fonction de l'horaire et de la distance. En 1984, les premières différenciations tarifaires sont introduites grâce à la modulation horaire : bleu, blanc, rouge, bleu nuit. En 1985, une facturation des communications locales en fonction de la durée est lancée pour réduire les écarts de prix entre communications locales et interurbaines. En effet, les communications locales représentent 67% du trafic mais seulement 16% des recettes alors que l'interurbain avec 15% du trafic contribue à 66% des recettes (France Télécom, 1995, p. 158)¹⁰⁹. Le prix des communications locales augmente progressivement alors que celui des communications interurbaines baisse tout au long des années 1980. Les publicités relaient la réforme avec des slogans du type «Rennes-Lille : 2,10F. C'est le prix d'une minute au téléphone »¹¹⁰.

Enfin, dans le cadre de la promotion des nouveaux services, la télématique connaît les politiques de développement les plus actives. En 1980, la direction des affaires commerciales devient la direction des affaires commerciales et télématiques. A la sortie du plan de rattrapage, la direction de l'entreprise doit se trouver un nouveau projet fédérateur. Après le Delta LP, le vidéotex, plus connu sous le nom de son terminal le minitel, symbolisera le nouveau projet industriel de l'entreprise. En effet, le vidéotex a l'avantage de se situer à l'articulation des logiques techniques et des logiques commerciales. Il permet d'encourager l'utilisation du téléphone en proposant de nouveaux services à valeur

¹⁰⁹ La relative surfacturation des communications interurbaines génère des subventions croisées entre segments de marché qui permettront de rentabiliser le réseau en maintenant des prix relativement bas pour l'abonnement et les communications locales.

¹¹⁰ Progressivement, entre 1985 et 1995 les structures tarifaires évoluent pour répondre aux stratégies commerciales des segments de marché qui seront progressivement ouverts à la concurrence. Le prix des communications interurbaines et internationales baissent progressivement alors que celui des communications locales et surtout de l'abonnement ne cessent d'augmenter. Ces évolutions affaiblissent progressivement les subventions croisées qui permettaient jusqu'alors de garantir de bas prix de l'abonnement et des communications locales.

ajoutée. L'opération commence en 1983 avec l'installation de 250 minitels à titre expérimental en Ile-et-Vilaine. Un an après, déjà un million d'utilisateurs sont équipés. Les commerciaux sortent des agences et vont promouvoir le produit dans les foires ou sur les marchés, satisfaits d'avoir enfin « des produits à vendre » (France Télécom, 1995, p. 167). Ainsi, le lancement du minitel sur l'ensemble du territoire à partir de 1985 peut être considéré comme le tournant commercial de la DGT.

Les exemples d'EDF et de la DGT montrent que depuis le début des années 1970, le marketing public a accompagné l'entrée des pratiques managériales dans les organisations publiques. Le marketing public est défini comme l'analyse et la gestion des relations entre les organismes publics et les populations avec lesquelles ils sont en contact (Martin, Védrine, 1993, p. 216). Patrick Romagni et Laurent Hermel¹¹¹ ont formalisé trois phases de développement du marketing public : la phase pré-marketing lorsque l'administration pense qu'elle est seule à pouvoir définir l'intérêt général et donc le contenu du service (logique d'offre) ; le marketing public de première génération lorsque l'administration, saisie par des dysfonctionnements de ses services, fait appel à la publicité et à la promotion (marketing d'image); et la deuxième génération du marketing public qui s'appuie sur une consultation des consommateurs pour concourir à l'élaboration du produit (marketing partenarial) (Bon, Louppe, 1980, p. 305). Les deux premières générations du marketing public ont été mises en œuvre avec une inégale intensité par les organisations publiques, mais globalement, le début des années 1980 a vu émerger une série de politiques de communication dans l'ensemble des administrations et des entreprises publiques (Jeannot, 1998, p. 12). Ainsi, en 1986, la DGT a pratiquement rattrapé son retard commercial sur EDF. A la fin de la décennie 1980, les deux établissements connaissent de profondes mutations organisationnelles. L'action commerciale est de moins en moins considérée comme un adjuvant de la logique technique, mais devient une fonction de premier plan dans le discours des managers. Les organisations apparaissent de plus en plus orientées clients.

¹¹¹ Hermel, L., et Romagni, P. *Le marketing public*. Paris: Economica, 1999. p. 8.

2.3- ANNEES 1990 : EDF ET FRANCE TELECOM, ENTRE UNE GESTION DECENTRALISEE ET UNE OFFRE DE SERVICE STANDARDISEE

A partir de la fin des années 1980, les deux opérateurs publics nationaux connaissent une profonde refonte de leur organisation. Pour EDF, après le premier tournant commercial de 1971, l'objectif des managers est désormais de dépasser le seul développement de l'action commerciale pour mettre en place une organisation orientée-client et décentralisée. France Télécom, établissement public créé en 1991, suivra la même voie à partir de 1994 avec les premières réformes organisationnelles. Pour les deux entreprises, l'objectif des managers est de renforcer la logique entrepreneuriale de compétitivité économique et de rentabilité financière en plaçant au premier plan les fonctions financières, de marketing et commerciales. Elles s'accompagnent d'une décentralisation et d'une responsabilisation plus fortes des centres locaux. Sujettes à débat pour les syndicats, ces réformes contribuent à mettre en cause le modèle historique de management, caractérisé par la prégnance d'une forte culture technique et d'une logique d'offre.

2.3.1- La sortie du « modèle EDF »

A partir de la fin des années 1980, une relance des fonctions commerciales peut être observée à EDF. Cependant, ces évolutions ne se manifestent pas par la promotion de nouveaux services. L'essentiel de l'offre et en particulier les structures tarifaires a été conçu entre la seconde moitié des années 1960 et le début des années 1970. Elle ne varie pas jusqu'à ce jour : tarifs en binôme (abonnement et tarif linéaire) ; option heures pleines/heures creuses ; option « effacement jour de pointe » (EJP)¹¹² ; labels pour le chauffage électrique. L'action des dirigeants est centrée sur la réorganisation de l'entreprise et la promotion d'une orientation-client (décentralisation, décloisonnement des

¹¹² Depuis 1997, 'le tarif EJP a été remplacé par le tarif Tempo qui reprend les même principes avec non plus 16 mais 55 jours de pointe, dont 43 jours blancs où le tarif est identique à celui des heures creuses de l'offre tarifaire heure creuse/heure pleine et 22 jours rouges répartis entre le 1^{er} novembre et le 31 mars, en particulier les jours de grands froids.

fonctions de *front office* et de *back office*, valorisation des fonctions commerciales et financières).

a- Réformes organisationnelles et orientation-client

Le passage d'une logique d'offre à une logique commerciale constitue une problématique récurrente, au cœur des débats de l'entreprise publique depuis le milieu des années 1980. Le modèle EDF fondé lors de la création de l'établissement en 1946 semble entrer en contradiction avec les réorganisations de l'entreprise. Michel Wieviorka¹¹³ défend que plus que le tournant commercial de 1971 qui était en fin de compte largement placé au service de la logique industrielle, le retour de la logique commerciale au premier plan des discours des dirigeants de l'entreprise à partir de la seconde moitié des années 1980 induit une remise en cause du modèle fondateur.

Le modèle EDF bénéficie après-guerre d'un large consensus politique, des communistes aux gaullistes. Ce système a été défini comme :

« la mise en forme en 1946 d'un modèle de gestion sociale où les rapports entre acteurs – les dirigeants d'EDF, la haute administration, la CGT, pour l'essentiel – étaient intégrés par des convictions largement partagées – confiance dans la science et le progrès, identification à la nation, à l'intérêt général et au service public » (Wieviorka et Trinh, 1989, p. 5).

En interne, la création d'une grande entreprise nationale satisfait la CGT pour qui le statut offert aux agents est le support d'avancées sociales majeures : garantie d'emploi, de retraites, de rémunérations, d'avantages familiaux et d'assurance maladie. La CGT participe à la gestion de l'entreprise jusqu'au début des années 1980 en limitant l'intensité des conflits et en défendant, si besoin au côté des dirigeants, les intérêts de l'entreprise auprès de la tutelle. L'idéal syndicaliste s'accorde avec l'idéal productiviste des ingénieurs-dirigeants. Tous sont convaincus de servir l'intérêt général de la nation et le développement du pays grâce aux objectifs d'indépendance énergétique. Après-guerre, le réseau ne suffit pas à couvrir les besoins en énergie du pays et les coupures sont fréquentes. Les années 1950 seront celles de la reconstruction et de la croissance.

L'équipement électrique du pays témoigne du progrès économique et les agents d'EDF estiment en être les moteurs. Le programme nucléaire au cours des années 1960 et 1970 est l'occasion de relancer cette politique de conquête de l'indépendance par l'équipement. Pour les agents, l'intérêt d'EDF et l'intérêt général ne font qu'un.

Michel Wieviorka souligne que la logique industrielle qui prévaut au développement de l'établissement connaît un déclin à partir du début des années 1980 (1989, p. 45). Après le tournant commercial de 1971, la logique commerciale est replacée au second plan pendant plus d'une dizaine d'années, le temps pour EDF de se doter d'une capacité de production satisfaisante. En effet, à la fin des années 1970, comme déjà au début des années 1950, l'objectif de l'établissement n'est plus de promouvoir les ventes. L'accélération des consommations provoquée par les opérations de promotion du chauffage électrique intégré mène le système de production à la rupture. Le 19 décembre 1978, EDF connaît une journée noire qui symbolise une crise de sous-production ponctuelle mais aiguë : sur la majeure partie du réseau, l'équilibre entre offre et demande ne peut plus être assuré. La majorité des usagers est privée de courant pendant plusieurs heures. La situation bascule au cours de la première moitié des années 1980. L'équipement nucléaire apparaît relativement surdimensionné et seule la relance d'une politique commerciale intensive peut permettre de le rentabiliser. A partir de 1985, comme le souligne Michel Wieviorka (1989, p. 52), la logique commerciale déstructure le modèle fondateur :

« Il est vrai que la logique commerciale a pris désormais, dans la vie de l'établissement, une place considérable, au point même d'apparaître aux yeux de beaucoup comme centrale. Le thème du client-roi est devenu un slogan fédérateur, il s'agit maintenant d'être au service de la clientèle ».

Progressivement, la notion de service public est assimilée à l'idée de service à la clientèle par les services commerciaux qui prennent de l'ampleur et du prestige au sein de l'organisation. Une série de réformes et de nouveaux outils sont développés pour améliorer l'approche clientèle. En 1983, la tutelle supprime les dernières interdictions qui pèsent sur EDF, en particulier en matière de publicité. A la même époque, la création de la Direction EDF-GDF Services (DEGS) qui succède à la Direction de la Distribution permet

¹¹³ Wieviorka, M. et Trinh, S. *Le modèle EDF*. Paris: La découverte, 1989, p. 5.

de développer une série d'outils de gestion clientèle : accueil téléphonique amélioré puis élargi 24 heures sur 24, rénovation des agences sous le format de boutique, engagements par la Garantie des services, formation des personnels, enquêtes mensuelles de satisfaction des clients, etc. La DEGS devient la première entité de l'entreprise qui opère le passage de l'entreprise industrielle à l'entreprise de services. En parallèle, la politique commerciale s'accompagne d'une décentralisation interne qui augmente le poids des unités de base. Les expériences locales sont promues par la Direction. Les Centres EDF-GDF Services deviennent des centres de résultats et les directeurs sont évalués régulièrement grâce à une batterie de ratios dont les taux de satisfaction des clients, l'évolution du chiffre d'affaire par produits et les délais de traitement des réclamations.

Les initiatives de décentralisation lancées en 1984 entraînent une première rupture entre la Direction et la CGT. Pour le syndicat, la décentralisation s'oppose à la gestion paritaire centralisée. Dès lors, le modèle originel de l'entreprise est affaibli par la fragilisation du pacte social, la délégation de certaines décisions aux unités de base et les nouvelles formes de management fondées sur les projets d'entreprise pluriannuels. La motivation des agents, auparavant poussés par le développement et la grandeur du pays, passe désormais par l'adhésion aux projets stratégiques.

Dans cette logique, en novembre 1998, le Président d'EDF, François Roussely, lance un nouveau projet à vocation fédératrice : « Vers le client – Le compte à rebours européen ». Plusieurs axes orientent ce projet : tourner l'entreprise vers le client, conforter l'outil de production, faire de l'Europe le marché domestique, impulser une nouvelle dynamique sociale et assurer la collégialité de la direction. Au vu du premier axe, les clients doivent devenir la priorité de l'entreprise dans son ensemble. Pour François Roussely, les valeurs de service public constituent le support de la compétition future. Les principes d'égalité de traitement grâce à la péréquation tarifaire, d'aménagement du territoire, d'indépendance énergétique et de lutte contre la précarité sont les forces qui permettront à l'entreprise d'être compétitive face à ses concurrents futurs. Le terme de client captif, par opposition aux clients accédant à la concurrence, doit être « banni du vocabulaire d'EDF » car les usagers domestiques bénéficiant de la concurrence des différentes énergies doivent eux aussi être l'objet de toutes les attentions. Dès lors, la reconquête du grand public doit être centrée sur le chauffage électrique.

Le client fait son retour au cœur de la politique de communication interne. Il associe les valeurs du service public aux contraintes de l'ouverture à la concurrence, le passé et l'avenir. Le client de François Roussely mêle la figure de l'utilisateur-citoyen mise en exergue par les syndicats depuis 1946 et le client volatile, capable de choisir aujourd'hui entre différents modes de chauffage et demain entre plusieurs producteurs ou distributeurs. La nuance avec laquelle est défini le client dans ce projet reflète les débats au sein de l'établissement : la rupture avec le modèle fondateur et l'avancée vers la concurrence. Pour mieux comprendre ces oppositions, Pierre-Eric Tixier et Nelly Mauchamp¹¹⁴ distinguent trois représentations de l'avenir qui s'affrontent au cœur de l'entreprise. Tout d'abord, la logique de résistance oppose concurrence et maintien du service public. Véhiculée par les salariés les plus âgés et par les militants syndicaux de la CGT et de FO, cette logique prône la fidélité à la péréquation tarifaire et déplore l'abandon progressif des principes fondateurs de 1946. Les tenants de la résistance à la concurrence craignent le modèle libéral et rejettent la responsabilité sur les directives européennes qui condamneraient l'entreprise au démantèlement et entraîneraient l'abandon du service public. A l'inverse, les jeunes cadres des services commerciaux se revendiquent d'une logique de compétition. Le marché, par la pression qu'il exercerait sur l'entreprise, serait un facteur de développement économique et commercial. L'entreprise doit conquérir les marchés étrangers pour se développer et gagner des clients. La troisième logique, intermédiaire, considère la concurrence comme incontournable et prône l'adaptation au marché « sans y perdre son âme ». Pour des techniciens, des cadres et la majorité des militants CFDT, il faut améliorer les capacités de réactivité de l'entreprise et s'adapter en permanence.

Entre techniciens et commerciaux, entre monopole et concurrence, l'entreprise cherche sa voie. Le compromis entre les valeurs du service public et la mise en œuvre d'une offre concurrentielle se ressent dans le marketing. Sa partie immergée, la publicité, mêle le marketing d'image qui promeut l'entreprise citoyenne (le courage des techniciens face à la tempête, les slogans « nous vous devons plus que la lumière » et « donner au monde

¹¹⁴ Tixier, P-E., et Mauchamp, N. (Eds.). *EDF-GDF. Une entreprise en mutation*. Paris : La Découverte, 2000. p. 60.

l'énergie d'être meilleur ») et le marketing-produit par lequel on vante les mérites du chauffage électrique. L'histoire d'EDF montre que le passage de la logique d'offre à la logique commerciale relève moins d'une révolution culturelle que d'une superposition des deux cultures. Dans le discours des dirigeants, les dimensions techniques et sociales qui prévalent aux principes d'égalité et de continuité s'unissent, non sans heurts, aux exigences nouvelles de performance commerciale.

b- Le prémices d'un marketing-produit

Si les entreprises de services publics ont assez largement appliqué les principes du marketing public de premières générations (logique d'offre et marketing institutionnel), l'ouverture à la concurrence et la montée des préoccupations gestionnaires exigent depuis le milieu des années 1990 de revoir le statut du marketing public. Par définition, le marketing public s'oppose au marketing privé. Selon les théoriciens du marketing, deux éléments permettent de différencier ces deux niveaux de marketing des services (Martin, Védrine, 1993, p. 216 et Romagni, Hermel, p. 6). Le premier, l'aspect lucratif ou non de l'activité, permet de dissocier le marketing commercial du marketing public, le second est le degré d'ouverture à la concurrence. Pour Sylvie Martin et Jean-Pierre Védrine, lorsque l'organisme public propose à des clients des produits soumis à une concurrence plus ou moins forte, la démarche marketing est quasiment similaire à celle du secteur privé : étude des besoins des consommateurs ; c'est un marketing de produit. A l'inverse pour les services publics administratifs, il n'y a pas de produit : c'est l'institution elle-même qui est l'objet de l'action marketing (marketing institutionnel ou "de la boîte noire") ; le marketing devient un outil de légitimation de l'institution.

Avec l'ouverture à la concurrence, effective ou prévisible, le marketing-produit prend de plus en plus d'importance et le marketing institutionnel devient obsolète. Cette mutation est particulièrement visible dans le secteur des télécommunications. Elle reste encore marginale pour le secteur électrique qui offre peu de marges de différenciations de l'offre, pour les usages résidentiels. De fait, les premières actions ont été centrées sur le suivi de la satisfaction de la clientèle.

Les enquêtes de satisfaction symbolisent les premiers pas de la fonction marketing à EDF. Confidentialité oblige, la trame de l'enquête et les résultats n'ont pu être obtenus. Les enquêtes sont chapeautées par les directions marketing des directions opérationnelles d'EDF. Elles sont réalisées par des organismes de sondages indépendants. Les résultats, publiés tous les quatre mois, sont segmentés par type de clientèle (ménages, entreprises). Elles fournissent un taux global de satisfaction. Les objectifs de taux de satisfaction sont fixés par le Centre d'expertise clientèle national. Le but est d'atteindre 50 % de clients très satisfaits en 2004, alors qu'en 2001 30 % des clients se disaient très satisfaits. Dans un second temps, les enquêtes permettent de classer les Centres EDF-GDF Services (échelle départementale). La dernière vague de résultats est comparée à la moyenne des trois vagues précédentes. Une appréciation est fournie aux directeurs. Le taux est intégré à une batterie d'indicateurs de gestion destinée à suivre l'évolution des performances du Centre. Une évolution des ratios peut entraîner une variation des financements accordés par EDF-GDF aux Centres. Outils de management, ces enquêtes restent éloignées du marketing classique, basé sur des panels et des sondages qui donnent, avec précision, une image des besoins des consommateurs en fonction de leur âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle.

Au plan opérationnel, les enquêtes permettent d'élaborer de nouvelles offres de service. L'offre Vivrélec,¹¹⁵ lancée en 1999 par EDF pour relancer ses parts de marchés sur le terrain du chauffage électrique, a été élaborée par la direction du marketing après diverses expérimentations. Les expérimentations ont été menées auprès de plusieurs clients pour tester les réactions, apporter des corrections à l'offre de service et affiner le montage financier (coûts de l'opération, modalités d'usage selon les caractéristiques du foyer : couples, familles avec enfant, techniques d'isolation, etc.). Suite aux expérimentations, l'offre est déployée à l'échelle nationale. Enfin, des groupes témoins sont réunis pour tester la qualité de certains argumentaires de ventes pour le chauffage électrique ou l'impact de certaines publicités. A l'heure actuelle, le marketing d'EDF est centré sur le marché du chauffage domestique.

Toutefois, malgré ces prémices de marketing-produit, la démarche de différenciation et de segmentation de l'offre reste limitée à EDF. Ces limites tiennent essentiellement à la nature du produit qui, en dehors du chauffage électrique, répond à une demande relativement standardisée et simplifiée. Par exemple, au début des années 1990, des initiatives de marketing socio-géographique avaient été lancées puis rapidement abandonnées. Il s'agissait de tester la possible déclinaison locale de l'offre de service en fonction des profils de clientèle. Cette démarche portait le nom de « photographie typologique de la clientèle des particuliers ». La typologie socioculturelle se déclinait en onze catégories assez caricaturales d'usagers¹¹⁶. Puis, pour chaque Centre EDF-DGF Services une carte du département présentait la répartition des différents types de clientèles pour promouvoir « le bon service au bon client ». Ainsi, il était proposé aux clients « modernistes » – jeunes actifs, locataires, lisant Libération, Biba et utilisant un répondeur vocal – le paiement par cartes des factures, le rendez-vous express et des délais de paiement personnalisés. Puis, des arguments clés étaient proposés aux agents d'accueil. Pour les « velléitaires » par exemple – familles nombreuses vivant en logement collectif, ouvriers, lisant l'Equipe, VSD et sensibles à la publicité – l'argumentaire suggéré était « la presse en parle » ou « il faut vous décider, maintenant, mais vous avez bien fait d'attendre, c'est le bon moment ». Ces premières formes de différenciation du service ont rapidement été abandonnées car il est apparu que les usagers formulaient des attentes relativement homogènes en terme de service : délais rapide, rendez-vous express, diagnostic personnalisé en cas de besoin, choix des modalités de paiement. Les demandes remontant des associations de consommateurs étaient elles aussi standardisées et ont d'ailleurs abouti en 1994 à la publication de la Garantie des services, proposant des engagements homogènes à l'ensemble des usagers sur l'ensemble du territoire.

A EDF, l'adoption d'une orientation-client ne s'est pas traduite par le développement d'un marketing-produit offensif, les attentes des usagers sur l'offre de service restant relativement standardisées et relayées par des engagements homogènes. Le renforcement

¹¹⁵ Le label Vivrélec a été mis en place en partenariat avec les installateurs et propose un ensemble de service pour l'équipement en chauffage électrique. EDF soutient l'équipement de base (réductions pour l'achat de convecteurs) et assure la bonne qualité de l'installation.

¹¹⁶ Ces types de clientèles avaient été construits à partir du profil socio-démographique, du profil socio-culturel, de la sensibilité à certains médias (presse, radio et télévision) et des comportements de

des fonctions commerciales s'est accompagné d'un suivi régulier des taux de satisfaction des usagers et de la mise en place de la garantie des services après 1994. Par contre, l'établissement a été soumis à de profondes réformes organisationnelles, visant à une plus forte responsabilisation des unités locales et à une décentralisation de la gestion de l'entreprise.

2.3.2- Réformes organisationnelles et orientation-client à France Télécom

Pour l'ancienne administration des télécommunications, les réformes sont plus rapides et plus profondes que pour EDF. En moins de cinq ans, entre 1989 et 1994, la DGT passe du statut d'administration à celui d'établissement public. Puis, le nouvel établissement public refonde entièrement son organisation interne : décentralisation, segmentation par clientèles puis par ligne de produits et responsabilisation des unités opérationnelles locales. Comme à EDF, la décentralisation ne vise pas directement la territorialisation de l'offre de service, dont la segmentation s'opère davantage sur la base de critères d'âges ou socioprofessionnels. Tout en maintenant des normes et une offre de service centralisés (engagements, tarifs, qualité), France Télécom a progressivement adopté une organisation décentralisée dans un objectif managérial de création de centres de responsabilité.

a- De la DGT à France Télécom : les controverses liées au changement de statut

Comme le souligne Edith Brenac¹¹⁷, une fois le rattrapage téléphonique achevé, la DGT affirme sa conversion progressive au modèle entrepreneurial. Tout comme le virage gestionnaire amorcé par EDF après la publication du rapport Nora en 1967, l'élite dirigeante de la DGT se convertit au management et confère une place prépondérante aux principes de rationalités économique et marchande. Mais c'est à partir de 1986 et surtout

consommation. Onze profils avaient été définis : les expérimentalistes, les modernistes, les pondérés, les velléitaires, les distancés, les suiveurs, les enracinés, les installés, les sélectifs, les exigeants et les arrivés.

¹¹⁷ Brenac, E. Les télécommunications : l'utilisateur aux abonnés absents. in *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*. Warin, Ph. (Ed.) Paris: La découverte, 1997. p. 49.

de 1988 que les mutations gestionnaires de la DGT sont les plus marquées. Elle viennent avant tout de la tutelle qui souhaite transformer la Direction en entreprise publique. En 1987, un premier projet présenté par Gérard Longuet, ministre chargé des télécommunications, échoue devant les réactions des syndicats et dirigeants de la DGT (France Télécom, 1995, p. 174 ; Brenac, 1997, p. 49). Malgré ce premier échec, à l'heure du développement de nouveaux produits et services (Minitel, câble, premiers réseaux mobile) et du renforcement de la logique entrepreneuriale, la DGT est consciente du besoin de repositionnement de son image auprès de ses salariés et de ses clients. En 1988, la DGT prend le nom de France Télécom et la délégation à la communication lance une vaste campagne de marketing institutionnel pour promouvoir l'image de son administration. Un nouveau slogan est lancé : « France Télécom, un avenir d'avance ».

En avril 1989, Hubert Prévot rend un premier rapport au nouveau ministre socialiste Paul Quilès. Il propose la création de deux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sur le modèle d'EDF : La Poste et France Télécom. Cette proposition suscite une nouvelle levée de bouclier des syndicats. Vu les fortes oppositions rencontrées deux ans auparavant par le projet Longuet, le ministre décide de lancer un large débat public sur le rôle et la place des postes et des télécommunications, pour tenter de canaliser les controverses et d'aboutir à un compromis. La solution finalement adoptée et transcrite dans la loi du 2 juillet 1990¹¹⁸ consiste en la création d'un opérateur public bénéficiant d'un statut proche de l'EPIC, tout en garantissant aux salariés le maintien du statut de la fonction publique.

A partir de 1991, France Télécom devient un établissement bénéficiant d'une relative liberté décisionnelle¹¹⁹, géré selon des critères d'autonomie et de rentabilité financière. Les changements de l'organisation de France Télécom sont plus visibles et plus rapides que ceux d'EDF à la même époque, puisque l'opérateur change de statut et de modalités de gestion, en passant d'une administration à un établissement public. De fait, comme à

¹¹⁸ Loi n°90-568 du 02 Juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

¹¹⁹ Dès la création de l'établissement, l'Etat-actionnaire élargit le dispositif des contrats pluriannuels jusqu'alors utilisés pour EDF (cf. 1.3.1) ou la SNCF à France Télécom, afin de s'orienter vers une tutelle moins administrative et plus stratégique, à l'image d'un actionnaire ordinaire. Cette technique est bien moins contraignante que l'ancienne gestion administrative au sein de la DGT.

EDF, les mutations gestionnaires provoquent l'inquiétude des salariés et de certains syndicats devant l'avenir du service public de télécommunications. Les arguments avancés pour les télécoms sont identiques à ceux du service public d'électricité : l'attachement aux valeurs de service public (égalité, cohésion territoriale et progrès économique), à l'Etat-providence et au solidarisme républicain.

Toutefois, comme le rappelle Edith Brenac (1997, p. 52), pour le secteur des télécommunications, la référence aux normes historiques du service public est ambiguë. La célébration des valeurs de service public dans ce secteur paraît paradoxale car le développement du réseau n'a pas répondu aux exigences de rationalité économique qui ont prévalu dans le secteur électrique : investissements massifs, péréquation tarifaire permettant de faire bénéficier d'un service bon marché et généralisé à l'ensemble des usagers. Jusqu'au début des années 1970, la politique malthusienne de développement du réseau de téléphone n'a pas non plus permis de relayer la doctrine française du service public : inégalité d'accès, prix relativement élevés. Avant le plan de rattrapage téléphonique, les télécommunications ne sont pas une priorité de l'Etat-providence, l'accès est réservé aux utilisateurs professionnels et l'Etat semble pour le moins indifférent aux demandes en instance d'un nombre croissant d'usagers. A l'inverse du secteur électrique où le développement des infrastructures de transports et de production a reflété la représentation d'un Etat ou d'un EDF-providence, le délaissement du téléphone autorise Edith Brenac (1997, p. 55) a dressé le diagnostic suivant :

« les usagers, les clients "grand public" n'ont jamais été au centre du modèle français, loin s'en faut, à peine "dans un petit coin obscur", du moins jusqu'au milieu des années quatre-vingt ».

Alors que dès l'opération « compteur bleu » en 1962 les usagers de l'électricité sont progressivement approchés en clients par EDF, il faut attendre la seconde moitié des années 1980 pour qu'il en soit de même dans le secteur des télécommunications. Néanmoins, malgré ce décalage de près de vingt ans, la constitution d'un modèle français de service public dans les télécoms s'opère dans des configurations proches du modèle EDF. Au cours des années 1970, l'aventure du rattrapage auxquels participeront les « hommes du téléphone » forge en moins de cinq ans une forte représentation collective du service public, ancrée dans les principes traditionnels de non-discrimination, d'égal accès au service et de développement industriel du pays. Malgré sa relative jeunesse,

l'idéal de service public des télécommunications s'est ancré rapidement dans l'esprit des salariés, ce qui explique les inquiétudes relatives à l'avenir du secteur exprimées par les syndicats depuis 1986. Ces préoccupations seront renforcées par la progressive relégation de la logique technique jusqu'alors prédominante au bénéfice d'une logique gestionnaire puis d'une logique commerciale.

b- L'orientation-client de France Télécom

Au cours des années 1980 et surtout après la création de France Télécom en 1990, les objectifs de maîtrise financière, de développement des marchés, de compétitivité et d'ouverture internationale conduisent à un brouillage du référentiel de service public. Dès la publication du rapport Prévot en 1989, la notion de service public est élargie des missions historiques d'intérêt général et de service public aux objectifs de croissance économique, de compétitivité et de constitution d'un leader mondial des télécoms.

Au début des années 1990, l'établissement voit se préciser la perspective d'une libéralisation totale du secteur. En 1993, les institutions communautaires fixent au 1^{er} janvier 1998 l'échéance de libéralisation totale du marché. Déjà en 1988, les services de téléphonie mobile sont ouverts à la concurrence. Cet événement provoque un sursaut commercial de France Télécom qui doit faire face à un nouvel entrant, la Société française de radiotéléphonie (SFR), filiale de la Compagnie générale des eaux. France Télécom lance en 1993 le Bi-bop, un premier réseau de téléphone pour piétons utilisé à partir de bornes de courte portée. Ce système connaît un fort développement en Ile-de-France, à Lille et Strasbourg, entre 1993 et 1995, avec près de 100 000 utilisateurs. Mais, la même année, France Télécom développe sa première marque, Itinéris, en investissant dans un réseau GSM qui supprime progressivement le Bi-bop, finalement abandonné en 1998¹²⁰. Fin 1994, soit un an après le lancement d'Itinéris, le réseau GSM compte déjà 400 000 abonnés. Depuis 1993, le marché mobile dispose d'une direction propre au sein de l'établissement : France Télécom Mobiles. L'action commerciale engagée sur ce segment de marché porte ses fruits, puisque l'opérateur historique maintient des parts de marché

élevées (entre 53 % en 1997 et 49% en 2003) dans ce secteur, même après l'arrivée du troisième opérateur, Bouygues Télécom, en 1996¹²¹. Cette expérience souvent qualifiée à France Télécom de « répétition générale des mobiles » (France Télécom, 1995, p. 194) est progressivement transposée au segment de la téléphonie fixe, à partir de 1995, grâce à deux réformes organisationnelles.

En 1993, pour répondre aux impératifs de compétitivité et à l'extension progressive de la sphère concurrentielle, France Télécom entreprend une première réforme de son organisation sous le nom d'EO1 (évolution de l'organisation 1). La réforme EO1 introduit les premières segmentations de marchés. Progressivement les agences et l'ensemble de l'organisation se spécialisent en trois branches : résidentiels, professionnels et entreprises. Comme le souligne Véronique Bruch¹²², la branche entreprises cristallise les premières réformes organisationnelles dès 1994, alors qu'il faudra attendre 1996 pour la création d'une branche grand public. Au départ ce sont les gros consommateurs qui constituent la cible prioritaire des managers. Une fois créée, la branche entreprises se traduit en une segmentation de l'ensemble de la chaîne de production du service : conception, gestion techniques et distribution. Les agences commerciales spécialisées « entreprises » sont placées sous la responsabilité des directions nationales. Les agences commerciales résidentielles et professionnelles seront quant à elles intégrées à la branche grand public et gérées sous la responsabilité des directions régionales.

Après ces premières réformes, en 1995, l'arrivée de Michel Bon à la présidence de l'entreprise se traduit par de nouvelles réorganisations et une orientation-client renforcée. Michel Bon lance un mot d'ordre : à la période de rattrapage du parc doit succéder le rattrapage de l'usage du téléphone. Trois axes sous-tendent cette réforme (Bruch, 2003, p. 64) : mettre en place une organisation qui parte du client, responsabiliser le personnel et clarifier la chaîne hiérarchique. Les réorganisations touchent essentiellement la branche grand public qui est progressivement renforcée grâce au redéploiement des personnels des

¹²⁰ Offner, J-M. Bi-Bop, Tam-Tam... la confiance au péril de la destruction créatrice. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 56.

¹²¹ Une présentation détaillée de l'évolution des offres et de la structure du marché de téléphonie mobile sera présentée au cours de la section 5.6.

métiers techniques vers des postes de commerciaux. Entre 1996 et 1997, 22 000 salariés sont orientés vers les secteurs prioritaires : commercial, téléphone mobile, système d'information. En parallèle, à partir de 1996, le projet EO2 (évolution de l'organisation 2) introduit une plus forte décentralisation de l'établissement en confiant plus d'autonomies et de responsabilités aux agences commerciales dans la gestion de leur clientèle.

La recherche de la performance économique promue par les directions centrales et régionales de France Télécom s'incarne dans le déploiement d'une logique commerciale offensive. En écho au « delta LP » des années 1970 (nombre de lignes raccordées par direction régionale), le « delta minutes » devient le nouveau credo managérial des dirigeants. Cet indicateur évalue la croissance des consommations et du trafic, en mesurant l'augmentation de l'usage du téléphone par abonné. Deux ans avant l'ouverture à la concurrence de 1998, l'objectif de l'entreprise est de maintenir voire d'augmenter son chiffre d'affaire alors qu'elle devra consentir des baisses de prix. Dans ce contexte, le seul moyen de pallier la réduction des tarifs est d'inciter les usagers à augmenter leur consommation. En parallèle, sur le marché de la téléphonie mobile, France Télécom promeut une politique de placement de téléphones portables, fondée sur des critères purement quantitatifs (Zarifian, 2001, p. 47).

En mars 2000, France Télécom lance son nouveau slogan « bienvenu dans la vie.com » qui symbolise le passage à la Net compagnie (Bruch, 2003, p. 71). Au partage de l'entreprise en segments de clientèles (grand public, entreprises, professionnels) s'ajoute un découpage en fonction des grands types de produits : fixe, mobile, internet. Deux filiales autonomes sont créées au sein de ce qui est devenu le Groupe France Télécom : Orange et Wanadoo.

Sur les deux fronts du marché domestique (fixe et mobile), la logique commerciale domine désormais, fondée sur des critères clairement définis : évolution du chiffre d'affaires, parts de marché, volumes de ventes, « delta minutes ». Ces critères servent de base à l'évaluation des nouvelles unités opérationnelles, telles que les agences

¹²² Bruch, V. *La production de services n'existe que différenciée au regard des modes d'information et de communication mobilisés. Les cas de La Poste et de France Télécom*. Thèse de doctorat en économie, gestion et sciences sociales: ENPC, Marne-la Vallée, 2003. p. 62.

résidentielles, par les différents niveaux hiérarchiques. Ainsi, la logique commerciale et l'orientation-client sont rapidement instrumentalisées par le management et la direction de l'entreprise pour accroître la productivité des salariés et des unités locales. Comme le soulignent Philippe Zarifian et Gilles Jeannot, les réformes engagées à France Télécom mettent en exergue la nouvelle domination de la logique commerciale sur la logique technique et surtout sur la logique de service.¹²³ En effet, alors que d'autres entreprises de services publics (telles que la RATP) se posent la question de l'accueil, France Télécom mise en priorité sur la promotion des ventes, l'accroissement des consommations et le placement de produits. L'affirmation de cette logique commerciale peut entraîner de fortes contradictions avec le travail quotidien des agents qui tend à s'inscrire dans une logique de service, c'est à dire de conseil au client en fonction de ses demandes et des ses usages individuels (Zarifian, 2001, p. 48). Cette logique de service, peu mise en valeur par la direction de l'entreprise, devient pourtant particulièrement stratégique dans un contexte de développement de l'internet et des nouveaux usages (Bruch, 2003, p. 72).

¹²³ Jeannot, G., Valeyre, A. et Zarifian, Ph. Une transformation organisationnelle à France Télécom. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 44 et Zarifian, Ph. Quel rôle pour les unités locales dans une grande entreprise de service ? in *Le bricolage organisationnel*. Coutard, O (Ed.) Paris: Elsevier, 2001. p. 47.

2.4- ANNEES 2000 : LE RATRAPAGE COMMERCIAL DES DISTRIBUTEURS D'EAU

Depuis la fin des années 1990, les deux principales entreprises de distribution d'eau se sont à leurs tours attachées à développer des politiques clientèles. A l'inverse d'EDF et de France Télécom, les politiques clientèles initiées par les groupes de distributions d'eau ne visent pas à accroître les ventes. Il s'agit plutôt de communiquer avec les usagers pour maîtriser la demande et réduire les consommations (*demand-side management*). Dans un contexte de remise en cause du partenariat public-privé et surtout après les fortes hausses de prix de la dernière décennie, les sociétés entendent renforcer leur image auprès des consommateurs résidentiels et améliorer la qualité de service. Attentives aux effets de réputation, les entreprises souhaitent promouvoir leur professionnalisme et un haut niveau de qualité de service, qui pourrait justifier auprès des consommateurs l'augmentation des prix.

2.4.1- De l'abondance à la maîtrise de la demande

Plus ancienne que l'électricité, l'histoire de la distribution d'eau en France a été structurée selon une logique d'offre et d'équipement, de la fin du XIX^e siècle à la fin des années 1950. Deux types d'acteurs participent au développement du réseau d'eau: les collectivités locales et les compagnies privées (Lyonnaise et Générale des Eaux). Les objectifs sanitaires et hygiénistes entraînent des exigences de fourniture d'une eau de qualité, en grande quantité et en de nombreux points de localisation. Créées sous l'impulsion de l'Etat (Générale des Eaux) ou de groupes financiers (Lyonnaise des Eaux), les entreprises ont pour vocation de participer à l'équipement en réseau d'eau de l'ensemble du territoire. Dès l'origine, la conquête du marché de l'eau oblige les entreprises à s'adapter aux particularités locales et donc à considérer les collectivités locales comme leurs clientes.

Les droits des usagers relatifs au service public d'eau leur apportent la santé et le bien être. Les principes de continuité et d'égalité d'accès impliquent une offre en eau abondante voire illimitée pour un coût réduit voire nul. L'équipement de l'ensemble du territoire

national en réseau d'eau s'organise selon un modèle productiviste d'abondance dont l'utilisateur ne peut être que satisfait (Cambon, 1996, p. 35). La logique d'offre fait de l'estimation des consommations d'eau, l'enjeu du développement du réseau. Jusqu'à la fin des années 1990, l'utilisateur symbolise une quantité d'eau à fournir, des conduites d'eau à construire et à calibrer, des stations d'épuration à réaliser en adéquation avec la quantité moyenne d'effluents par habitant raccordé.

La logique d'équipement et l'idéal quantitatif débouchent sur plusieurs contradictions à partir des années 1960. Il ne s'agit pas d'y substituer une logique commerciale mais dans un premier temps, de gérer la nouvelle donne qui s'impose au secteur de l'eau : le passage progressif d'un idéal d'abondance à une pénurie relative. Les nouvelles contraintes environnementales (Cambon, 1996, p. 61), la baisse de la qualité et la relative pénurie de la ressource symbolisent une rupture des conditions de production et de distribution de l'eau. Cette rupture semble au moins autant liée à des dysfonctionnements avérés du système qu'à l'imaginaire social qui évolue. Sophie Cambon¹²⁴ démontre qu'en France l'année 1976, marquée par la sécheresse, modifie le sentiment des consommateurs. Mais, c'est à partir de la seconde moitié des années 1980 et surtout du début des années 1990 que s'opère une prise de conscience des problèmes de qualité et de rareté de la ressource en eau. En 1993, de premières actions sont engagées par le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) pour suivre les facteurs d'évolution des consommations (Cambon, 1996, p. 67). En janvier 1990, le magazine de l'Union fédérale des consommateurs (UFC), *Que Choisir ?*, fait sa une sur le scandale de l'eau et les problèmes de pollution. La rhétorique du scandale employée par *Que Choisir ?* provoque l'inquiétude des usagers. Les entreprises réagissent immédiatement en proposant dès 1991 un numéro vert (Générale des eaux) et un service Minitel (Lyonnaise des eaux) permettant de répondre aux nombreuses questions des usagers relatives à la potabilité de l'eau. Dès lors, les collectivités locales et les entreprises de distribution commencent à développer des services d'information et des actions en faveur d'une maîtrise des consommations.

¹²⁴ Cambon, S. *Services d'eau potable : de la logique d'offre à la maîtrise de la demande. Comparaison France - Etats-Unis. La place des usagers dans la gestion durable des services d'alimentation en eau placés sous contrainte environnementale*. Thèse de doctorat en Sciences et Techniques de l'Environnement: ENPC, Marne-la Vallée, 1996. p. 61.

Les contraintes environnementales spécifiques au secteur de l'eau n'encouragent pas les entreprises et les collectivités à développer des outils de conquête commerciale, car l'enjeu n'est plus d'accroître mais plutôt de maîtriser le niveau de consommation. De plus, les années 1980 sont, pour les entreprises comme pour les collectivités, des années de rigueur. De lourds investissements sont réalisés pour respecter les nouvelles normes d'assainissement, ce qui entraîne une augmentation rapide du prix de l'eau. L'eau, jusqu'alors marquée par un idéal d'abondance et par des prix peu élevés, devient une ressource coûteuse et d'une qualité perçue comme aléatoire par les consommateurs. Ces nouvelles problématiques incitent les distributeurs à suivre l'opinion des usagers grâce à des enquêtes et des sondages et à améliorer progressivement la qualité du service.

2.4.2- Vers une standardisation des normes de service

Le processus de rattrapage commercial initié par les distributeurs d'eau au début des années 1990 s'inscrit dans un contexte de crise de la gestion de l'eau. Comme nous l'avons mentionné au cours du chapitre précédent, les années 1990 sont marquées par la conjonction de deux événements : les fortes hausses de prix de l'eau et les affaires de corruptions locales. L'image et la réputation des entreprises semblent profondément altérées et les premières politiques clientèles engagées se traduiront principalement par des actions de marketing institutionnel. Mais, au-delà des affaires de corruption, il est rapidement apparu aux entreprises que les problèmes d'augmentation du prix et surtout de mauvaise perception de la qualité de l'eau restaient les préoccupations centrales des consommateurs¹²⁵. Dans ce contexte, les distributeurs d'eau ont progressivement intégré une logique commerciale au sein de leurs organisations, en complément de la culture technique dominante.

L'exemple du tournant des politiques clientèles de Lyonnaise des eaux¹²⁶ montre que les actions engagées se déclinent en deux axes principaux :

¹²⁵ Entretiens avec Jean-Luc Trancart, directeur général délégué à la clientèle, à la communication et aux relations extérieures de Lyonnaise des eaux (le 11 septembre 2001) et avec Pierre Victoria, directeur commercial de Générale des eaux (le 7 juillet 2001).

¹²⁶ Lyonnaise des eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart par Géraldine Pflieger. *Flux*, octobre-décembre 2001, n° 46, p. 61-69.

- l'appréhension régulière des attentes et de la satisfaction des consommateurs d'eau, des relais d'opinion et de la population à l'égard de l'entreprise et de la profession ;
- le renforcement de la qualité de la relation de service : informations sur la qualité de l'eau distribuée, accueil, engagements de services, facturation, traitement des demandes, suivi des interventions techniques.

L'appréhension des attentes des usagers a souligné une certaine homogénéité des besoins en termes de qualité de service. De fait, comme pour les autres entreprises de réseaux, l'amélioration de la relation de service à Lyonnaise des eaux s'est accompagnée d'une politique de standardisation de l'offre.

a- Les enquêtes quantitatives et les groupes témoins

Les enquêtes quantitatives et les groupes témoins (*focus groups*) caractérisent les deux principaux outils du marketing des firmes. En général, leur objectif est double : en amont, lors de la conception des produits, les enquêtes permettent de saisir l'adéquation de l'offre aux attentes des clients ; en aval, ces dispositifs aident à saisir la satisfaction des utilisateurs et à adapter si besoin l'offre de service. Dans le secteur de la distribution d'eau, les enquêtes portent moins sur le produit en lui-même dont la fourniture reste fortement standardisée – distribution d'une eau de qualité en quantité suffisante – que sur la qualité de la relation de service et ses voies d'amélioration.

Depuis 1998, Lyonnaise des eaux a déployé une série d'outils pour saisir les attentes des clients, de la population et des relais d'opinion : baromètres de satisfaction, baromètres d'image, baromètres de presse et groupes témoins. Ainsi, les techniques de marketing, jusqu'alors peu courantes dans un secteur régi par une concurrence pour le marché et non sur le marché, se sont développées en parallèle des nouvelles politiques de communication.

Au plan quantitatif, Lyonnaise des eaux réalise trois types de sondages¹²⁷. Les premiers ont vocation à appréhender la satisfaction des usagers de l'entreprise. Ils sont réalisés trois fois par an aux échelles nationales et régionales : mille personnes sont interrogées en février et juin et dix-mille en octobre. Les ventilations régionales des résultats permettent à la direction clientèle de tester l'efficacité des filiales locales. Les questionnaires sont centrés sur la qualité de service : qualité de l'information, perception de la qualité de l'eau, qualité de la relation de service (accueil au guichet et par téléphone), qualité de la facture, qualité des interventions techniques et taux de satisfaction global. En 2001, Lyonnaise des eaux affichait un taux de satisfaction de 85 %.

Le deuxième type de baromètre concerne la notoriété de l'entreprise non seulement auprès des usagers de l'entreprise mais aussi auprès de la population dans son ensemble. Ce deuxième sondage a en particulier permis à l'entreprise de comprendre qu'elle bénéficie d'une meilleure image auprès de ses clients qu'auprès des français qui ne sont pas usagers de Lyonnaise. Ce constat autorise Jean-Luc Trancart, directeur général délégué à la clientèle, à analyser les forts taux de satisfaction atteints par EDF auprès de la population par le fait que l'ensemble des usagers bénéficie des services de l'opérateur historique. Le sondage d'opinion permet aussi à l'entreprise de saisir l'impact des actions de communication sur l'image de l'entreprise.

Troisièmement, les baromètres de presse permettent à l'entreprise de saisir le point de vue des relais d'opinion. Alors que Générale des eaux a développé des enquêtes de satisfaction et d'opinion similaires, seule Lyonnaise des eaux s'emploie à suivre régulièrement l'évolution du point de vue des médias sur l'entreprise et les professionnels de l'eau en général. Le distributeur considère cet outil comme stratégique car il fait l'hypothèse que les élus, les techniciens municipaux et les fonctionnaires des Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDE et DDA) restent relativement influencés par les analyses de la presse généraliste et spécialisée. Tous les mois, un recensement du nombre d'article traitant positivement ou négativement de Lyonnaise est réalisé. Il permet au distributeur de se positionner en terme d'image par rapport à ses concurrents (Générale des eaux et Saur) pour lesquels Lyonnaise réalise un traitement similaire. De plus, un

¹²⁷ Mis à part les enquêtes lancées par chacun des distributeurs, les trois principales entreprises (Saur, Générale et Lyonnaise des eaux) ont créé le Centre d'information sur l'eau (CI-Eau) qui réalise ses propres sondages d'opinion sur la qualité de l'eau, la qualité du service, la perception du prix et l'image de la profession. Les résultats de ces sondages seront présentés au cours de la section 6.3.1.

classement thématique permet aux services de communication d'appréhender les questions émergentes et d'anticiper les crises. Ainsi, au-delà de la notoriété et des effets de réputation, ce recensement aide le distributeur à suivre l'évolution des thèmes associés à l'eau pour adapter ses stratégies de communication en conséquence. Par exemple, à partir de début 1999, cet outil a permis au directeur de la clientèle de percevoir avec précision l'évolution des registres sémantiques associés à la gestion de l'eau, s'éloignant progressivement du référentiel du service public vers celui de l'agroalimentaire. Enfin, aux échelles nationale et régionales, ce baromètre de presse aide la société à suivre les associations qui parlent le plus fréquemment de l'eau et/ou de Lyonnaise des eaux. Par exemple, à partir de 2000 et grâce au baromètre, le distributeur a pu saisir le positionnement de l'organisation ATTAC¹²⁸ sur le thème de l'eau ainsi que l'engagement de trois associations de consommateurs sur ce secteur, parmi la vingtaine d'organisations de consommateurs agréés par l'Etat : Familles Rurales, Union fédérale des consommateurs – Que Choisir ? et Confédération consommation, logement cadre de vie. Ce classement des relais d'opinion aide l'entreprise à réagir aux positions du milieu associatif, soit en rencontrant les organisations bénéficiant d'une forte aura médiatique soit en élaborant une communication adaptée.

Au plan qualitatif, Lyonnaise des eaux réunit régulièrement des *focus groups* pour recueillir le point de vue de groupes de consommateurs. Le choix des thèmes s'opère en général en aval des enquêtes d'opinion. Il s'agit dans ce cas, d'approfondir avec un panel de consommateurs certaines questions. En 2000, deux groupes avaient été organisés pour travailler sur la refonte de la facture et l'amélioration des engagements de service. Concernant la facture, un projet de nouvelle présentation a été proposé au groupe pour avis. Les clients consultés avaient suggéré à l'entreprise de fournir systématiquement un tableau de l'évolution des consommations pour les deux dernières années. Cette proposition a été retenue dans le format de la nouvelle facture. Concernant les engagements de service, les groupes de consommateurs se sont référés à la garantie de service d'EDF-GDF¹²⁹ relative à la ponctualité des rendez-vous, au délai de mise en

¹²⁸ Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens.

¹²⁹ La Garantie des services engage EDF-GDF Services sur neuf points : 4 heures de délai pour le dépannage électricité et gaz, 2 jours pour la mise en service de l'électricité, 8 jours pour le devis d'installation du gaz et 15 jours pour les travaux d'installation, 2 jours pour le délai de résiliation, plage

service de l'eau, au délai de réponse aux courriers. Devant la force des engagements de service d'EDF, Lyonnaise des eaux a choisi de s'aligner sur ces standards. Plus récemment, le distributeur a testé auprès de groupes les thèmes de la confiance, de la proximité et de la transparence qui apparaissaient dans les sondages comme ressorts d'amélioration de l'image de l'entreprise. Sur les thèmes de la confiance (technicité, professionnalisme) et de la proximité (ancrage local de l'entreprise), les propositions des groupes permettront d'orienter les futures politiques de communication de l'entreprise.

A l'inverse d'EDF et de France Télécom, les enquêtes et l'ensemble des politiques clientèles développées par les distributeurs d'eau ne visent pas à promouvoir les ventes. Pour la distribution d'eau, dans un contexte de montée des préoccupations environnementales, la priorité des collectivités locales et des distributeurs est la maîtrise de la demande, pour réduire les consommations. Par conséquent, les politiques clientèles se positionnent davantage sur le terrain du marketing des services, grâce au renforcement de l'information des usagers et l'amélioration de la qualité de service.

b- Amélioration et standardisation de l'offre de service

Dans un premier temps, à la fin des années 1990, les entreprises ont choisi d'axer leurs actions clientèles sur l'amélioration de la qualité de service. En effet, même s'ils ne sont pas directement soumis à la concurrence, les distributeurs d'eau sont régulièrement comparés par les usagers aux autres fournisseurs de services résidentiels tels qu'EDF et France Télécom. La qualité de l'accueil au guichet ou au téléphone, la clarté des factures et la rapidité des interventions sont autant d'éléments qui permettent d'accroître la satisfaction des usagers. C'est dans cette logique que Lyonnaise et Générale des eaux décident d'améliorer la qualité de service depuis le début des années 2000.

Dans un second temps, et toujours dans la même logique d'amélioration de la relation de service, Lyonnaise des eaux s'est lancée dans un vaste programme de formation des

horaire de 2 heures pour les rendez-vous et engagement courtoisie de 8 jours comme délai de réponse au courrier. Le neuvième engagement garantit le versement de 25 € de compensation en cas de non respect d'un des huit engagements précités.

personnels en contacts avec les clients. Comme pour EDF et France Télécom au début des années 1990, le développement des politiques clientèles s'est rapidement traduit par une réforme de l'organisation et de la culture de l'entreprise. Ainsi, comme le souligne Jean-Luc Tancart¹³⁰ :

« le deuxième grand dossier [le lancement d'engagement de services] avait l'intérêt de rendre indispensable une réforme interne pour appliquer les engagements de qualité de service qui touchaient au moins 1200 salariés sur 8000 ».

Des agents d'accueil aux techniciens en passant par les releveurs, plus de 800 salariés de Lyonnaise des eaux ont été formés au contact avec le client : écoute, réponse aux demandes. Puis, en amont de la relation de guichet, l'amélioration de la qualité de service a nécessité de refonder l'organisation de l'entreprise, en la tournant davantage vers le service au client. Dans une logique gestionnaire relativement classique, l'objectif des réorganisations était de maintenir voire d'améliorer la compétitivité de l'entreprise et l'efficacité des procédures tout en offrant un service de meilleure qualité. Ainsi, la fonction d'accueil téléphonique a été standardisée et rationalisée grâce à la création de dix centres d'appel, permettant d'élargir les plages horaires. Chaque centre d'appel gère l'accueil des usagers de quatre ou cinq filiales locales, contre un accueil téléphonique par filiale auparavant. En parallèle, le renforcement de l'efficacité des procédures s'est appuyé sur le découplage des fonctions de *front office* et de *back office*. Par exemple, les systèmes d'information des téléopérateurs sont désormais connectés à ceux des équipes techniques ; les agents d'accueil téléphonique peuvent ainsi tenir les usagers informés des interventions sur le réseau.

Enfin, dans un troisième temps, Lyonnaise des eaux a centré ses efforts sur l'amélioration de l'information des usagers. En effet, comme le souligne le directeur clientèle de l'entreprise, les services d'eau présentent une spécificité par rapport aux standards des grandes entreprises de service : les *focus groups* font ressortir des attentes plus élevées en terme d'information. Cette spécificité tient essentiellement à la dimension sanitaire et alimentaire de l'eau du robinet qui suppose une information régulière des consommateurs sur la sécurité du produit. Pour élever les taux de satisfaction des consommateurs, les

¹³⁰ Lyonnaise des eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart par

campagnes d'information sur la qualité de l'eau sont plus efficaces que la réduction des délais de réponse de cinq à trois jours. Ainsi, Lyonnaise donne l'exemple d'une opération de communication réalisée en 2001 et intitulée « origine et qualité de l'eau » grâce à laquelle l'opinion sur la qualité de service perçue et le taux de satisfaction globale ont gagné cinq points, passant de 80 à 85%.

Les premières réformes liées à l'amélioration de l'accueil et de la facturation et les secondes relatives à la réorganisation de l'entreprise soulignent le processus de standardisation et de rationalisation de la relation de service dans des entreprises jusqu'alors caractérisées par un fort ancrage local. Les fonctions de *front office* et les engagements de service ont été homogénéisés à l'échelle nationale dans un souci d'efficacité. Ainsi, les entreprises ont choisi dans un même temps d'améliorer et de standardiser la relation de service. Cette standardisation inédite n'a pas posé problème aux consommateurs sondés grâce aux *focus groups*. En effet, Lyonnaise des eaux avait testé la possible déclinaison locale des attentes des usagers. Toutefois, il est apparu que la distribution d'eau restait un service de base peu différencié en fonction des zones géographiques, de l'âge ou des catégories socioprofessionnelles. Sur l'ensemble du territoire, les consommateurs sondés attendaient les mêmes engagements de service de la part de l'entreprise. Ainsi, comme nous l'avons souligné avec l'échec du marketing géographique initié par EDF au début des années 1990, la fourniture d'un service de base (eau, électricité, téléphone fixe) n'offre que de faibles marges de différenciations pour une déclinaison locale de l'offre de service.

Toutefois, à l'inverse des services d'électricité et de télécommunications, le caractère local de la ressource impose toujours aux distributeurs d'eau de s'appuyer sur leurs filiales pour fournir une information régulière sur la qualité de l'eau et s'engager dans des actions de maîtrise de la demande. Ces deux derniers enjeux représentent à l'heure actuelle les principales attentes des usagers et des élus locaux.

Géraldine Pflieger. *Flux*, octobre-décembre 2001, n° 46, p. 64.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Les mutations internes aux entreprises n'ont pas la même intensité selon les secteurs. Nous observons tout d'abord que le développement de politiques commerciales et clientèles est lancé lorsque :

- l'équipement de la population et du territoire est achevé et lorsque la fourniture continue du service ne pose plus problème ;
- la concurrence effective ou prévisible devient un enjeu : conquête du marché énergétique pour le chauffage électrique, réaction aux offres des nouveaux entrants pour les télécommunications et restauration d'une bonne image de marque pour les groupes de l'eau.

Défensives ou offensives, les politiques commerciales se placent avant tout dans une logique de compétition dans le marché ou pour le marché. Après les premières politiques d'image des années 1980, les politiques commerciales semblent aujourd'hui stratégiques pour les entreprises de réseau. Les opérateurs engagent des réformes profondes de leurs organisations pour tenter d'orienter l'ensemble des métiers vers le service à l'utilisateur, grâce à diverses solutions managériales¹³¹ : évolutions des politiques salariales, décloisonnement du *front office* et du *back office*, renouvellement des applications informatiques.

L'ensemble de ces réformes internes a contribué à renforcer le degré de prise en compte des attentes et de la satisfaction des usagers qui, à l'image du secteur privé, sont assimilés dans le discours des dirigeants à des clients-rois. Le client devient le nouvel aiguillon des managers, au service d'objectifs entrepreneuriaux d'accroissement de la productivité et des performances commerciales. De fait, les réorganisations se sont surtout traduites en une plus forte décentralisation et en une responsabilisation des unités locales. Toutefois, cette décentralisation de la gestion des entreprises de réseaux n'a pas pour autant entraîné de territorialisation de l'offre de service. Les standards et les normes de qualité de services, promus par les directions marketing et commerciales, et demandés par les consommateurs – au sein de concertations ou de groupes témoins –, nuancent encore l'image d'une organisation entièrement décentralisée avancée par les dirigeants.

¹³¹ Jeannot, G., Valeyre, A., et Zarifian, Ph. Une transformation organisationnelle à France Télécom. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 39.

CHAPITRE 3. LES MUTATIONS DE LA REPRESENTATION DES USAGERS

PLAN DU CHAPITRE

Introduction du chapitre 3.....	140
3.1- Des institutions en quête d'un tiers acteur	141
3.1.1- Etat-législateur : la quête de légitimité.....	141
3.1.2- Le régulateur : les bases d'une intervention pro-consumériste.....	146
3.1.3- Collectivités locales : les premiers dispositifs de participation des usagers.....	151
3.1.4- Les entreprises : entre marketing et stratégie politique.....	157
3.2- Les services publics marchands : nouvel objet de mobilisation associative	161
3.2.1- L'élargissement du champ d'action des associations généralistes.....	161
3.2.2- Le développement des associations spécialisées.....	174
Conclusion du chapitre 3.....	184

INTRODUCTION DU CHAPITRE 3

Le développement de la participation des usagers dans le système de régulation est récent, l'essentiel des initiatives datant de la seconde moitié des années 1990. Il résulte de la rencontre entre des entreprises et autorités publiques d'une part, des usagers individuels ou organisés en associations, d'autre part. Cette ouverture s'opère alors que, d'un côté, les institutions se mettent en quête d'un troisième acteur pour sortir de la relation binaire entreprise-autorité publique et que, d'un autre côté, des associations de consommateurs généralistes élargissent leur champ d'action aux services publics et des associations d'usagers se créent dans certains secteurs (eau et télécoms). Ces organisations réagissent aux hausses de prix et demandent le renforcement de la protection des consommateurs dans des secteurs jusqu'alors relativement protégés des dérives de la relation marchande.

Quelles sont les nouvelles formes de représentation et d'intervention des usagers ? Dans quelle mesure l'évolution du système de régulation contribue-t-il à renforcer la place des usagers ?

Nous montrerons comment les réformes de libéralisation, les nouveaux systèmes de pilotage des services de réseaux et le développement des politiques commerciales des entreprises – présentés au cours des deux premiers chapitres – offrent de nouvelles potentialités d'intervention aux usagers. Progressivement, la représentation des usagers passe d'un modèle représentatif, au sein duquel une autorité élue gère ou organise le service au nom des usagers, à un modèle plus participatif, où les associations d'usagers bénéficient d'une place renforcée aux côtés des autorités responsables.

Dans un premier temps, nous étudierons le contexte et les motivations qui incitent les autorités publiques et les entreprises à renforcer depuis une dizaine d'années leurs relations aux usagers (section 1). Nous présenterons ensuite les origines et objets d'action des associations de consommateurs généralistes et des associations d'usagers spécialisées (section 2).

3.1- DES INSTITUTIONS EN QUETE D'UN TIERS ACTEUR

L'Etat, les collectivités locales et les entreprises de réseaux ont choisi d'ouvrir le système de régulation aux usagers et à leurs représentants. Le binôme autorité publique-entreprise tend à se transformer en trio. Dans quel contexte et pour quelles raisons les institutions ont-elles choisi de faire intervenir un troisième acteur ? Pourquoi assiste-t-on à l'émergence progressive d'une régulation triangulaire effective, dans laquelle les usagers ne sont pas seulement représentés par les autorités publiques mais aussi par des associations ? Nous étudierons successivement les logiques d'action de l'Etat, de l'Autorité de régulation des télécommunications, des collectivités et des entreprises.

3.1.1- Etat-législateur : la quête de légitimité

Si le législateur commence à consulter davantage les représentants des usagers, il ne faut pas surestimer cette tendance. En réalité, nous pouvons observer deux situations bien différentes :

- celle des services publics nationaux pour lesquels les parlementaires et les Gouvernements sont restés dans un système de décision non participatif, hérité de cinquante années de régulation centralisée et étatisée des secteurs de l'électricité et des télécommunications ;
- celle des services publics locaux pour lesquels la consultation du mouvement consommateur par le législateur, lancée depuis 1997, peut être justifiée par le besoin de légitimation de l'intervention de l'Etat dans un secteur décentralisé depuis 1982.

a- La persistance d'un pilotage non participatif des services nationaux

Dans le modèle historique des services publics nationaux, l'Etat a acquis une responsabilité quasi-exclusive dans la tutelle et le contrôle des monopoles nationaux. Il incarne et représente l'intérêt général national et donc les usagers des services publics. L'essence du modèle des grands services nationaux réside dans l'idée que l'intérêt de la Nation et des usagers ne font qu'un. Jusqu'à la fin des années 1970, aucun système de

participation ne fait intervenir directement des représentants des usagers particuliers. Le système de représentation tripartite (Etat-syndicats-usagers) imaginé en 1946 pour la gestion d'EDF confie le rôle de représentation des usagers au sein du Conseil d'administration à des élus locaux et des industriels. Même, les syndicats qui siègent aux conseils d'administration des grandes entreprises nationales (EDF ou SNCF) font valoir des principes de défense de l'intérêt général et de représentation des intérêts de l'ensemble des usagers, au-delà des intérêts catégoriels. C'est donc sans contradiction logique que certains fonctionnaires participent à la création d'associations d'usagers spécialisées comme la Fédération nationale des usagers des transports – FNAUT ou l'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications – AFUTT (Jeannot, 1998, p. 84).

Jusqu'à la fin des années 1980, les usagers ne bénéficient d'aucune place directe au sein du système de régulation des services nationaux. La première instance à décider de consulter les associations de consommateurs est EDF. En 1978, un représentant des consommateurs entre au Conseil d'administration de l'établissement. Puis en 1979, sont lancées les premières concertations régulières avec le mouvement consumériste. L'Etat-actionnaire quant à lui ne consulte pas une seule fois les associations qui s'en remettent en permanence à EDF pour faire valoir leurs revendications. Seules de premières réunions de concertations peuvent être observées avec la Direction générale des télécommunications à partir de 1986, une fois le rattrapage téléphonique achevé, lorsque la DGT amorce sa reconversion d'administration en entreprise de service. Les associations de consommateurs qui participent régulièrement aux concertations d'EDF regrettent régulièrement de ne pas être consultées lors de la préparation des Contrats d'entreprise et des Contrats de service public signés entre l'Etat et les établissements.

Dans sa fonction d'Etat-législateur, ce dernier n'est pas plus ouvert aux usagers. Par tradition, le législateur français a peu consulté les groupes intermédiaires dans le cadre de l'élaboration des textes, à l'exception des syndicats de salariés et des organisations professionnelles. Ainsi, les associations de consommateurs ont rarement participé ou été consultées par l'Etat sur les projets de lois, à l'exception du champ réservé de la consommation. Les organisations agréées de consommateurs et le Conseil national de la consommation (CNC), créé en 1962 par l'Etat, se concentrent sur le renforcement du droit

de la consommation (obligations contractuelles, étiquetage informatif, garanties) et aux mesures de protection du consommateur. Le CNC lui-même ne commence à se préoccuper des services publics qu'au début des années 1990, à l'aube des libéralisations (CNC, 1994, p. 2). De plus, dans le champ des services publics nationaux, on observe une relative sous-réglementation au cours de la période de monopole. Le législateur ne modifie pas les bases du modèle de gestion. Avant la loi de création de l'entreprise France Télécom en 1990, la loi de réglementation des télécommunications en 1996 et celle de modernisation de l'électricité en 2000¹³², aucun texte n'a bouleversé l'architecture des services publics nationaux. De fait, aucune étape clé ne jalonne l'évolution des services et n'offre d'occasions de débattre de l'organisation du service jusqu'à la fin des années 1980.

Depuis le milieu des années 1990, dans un contexte de libéralisation, l'Etat-législateur a réaffirmé deux prérogatives qui justifient son intervention dans les services publics marchands : la définition des cadres réglementaires de fonctionnement des marchés d'une part, et des obligations de service public d'autre part. C'est dans cette logique qu'ont été élaborées les lois de libéralisation dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Cependant, même lors de cette période stratégique pour l'évolution des services, les associations n'ont pas été consultées ni lors des phases préparatoires antérieures à la promulgation des deux textes ni lors des phases de rédaction des décrets d'application.

b- Une démarche participative pour légitimer la re-réglementation des services de distribution d'eau

C'est dans le secteur de la distribution d'eau que le législateur s'est lancé pour la première fois dans une large consultation des organisations de consommateurs. Depuis la vague de re-réglementation des années 1992-1995, l'Etat entend jouer à nouveau un rôle dans l'encadrement de l'action des collectivités. Le soutien du mouvement consommateur est

¹³² Loi n°90-568 du 02 Juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO du 27 juillet 1996, Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

dans ce cas utile pour légitimer son intervention dans un secteur décentralisé, marqué par l'autonomie des collectivités locales depuis 1982.

Les prémices d'ouverture aux associations de consommateurs datent de la fin des années 1980. Dès 1992, dans le cadre des débats précédant la loi sur l'eau¹³³, des associations de consommateurs généralistes comme la Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV) avaient formulé leur volonté d'intervenir dans le débat législatif. Sans être écoutées, elles avaient à cette époque demandé une révision des structures tarifaires (suppression des forfaits et abonnements) et une information plus large des unions locales d'associations de consommateurs. Les hausses de prix et les premières défaillances de la gestion locale de l'eau (décrites en section 1.2.2) dépassent les seuls enjeux techniques. Par son prix de plus en plus élevé, l'eau a tendance à devenir un bien marchand assimilable aux biens de grande consommation. L'Etat considère progressivement les organisations de consommateurs comme un allié de choix dans sa volonté de ré-encadrement des pratiques des entreprises et des collectivités locales. En 1992, les parlementaires acceptent d'intégrer à la loi ATR¹³⁴ une disposition visant à créer dans les communes de plus de 3500 habitants des commissions consultatives des services publics. Cet amendement avait été proposé par la CLCV. A partir de 1997, l'Etat s'ouvre un peu plus aux organisations de consommateurs et organise un ensemble de consultations ministérielles dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi sur l'eau et de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)¹³⁵. La préparation des deux textes est prise en charge respectivement par le ministère de l'Environnement et par le ministère de l'Equipement. Pour la loi SRU, les associations obtiennent la mise en œuvre du comptage individuel dans les logements sociaux. Le projet de loi sur l'eau, rendu public en juin 2001 après près de trois ans de préparation, prévoit la suppression des parties fixes et des abonnements, réduit la durée des contrats de délégation dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement à dix ans et fixe un cahier des charges précis aux

¹³³ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

¹³⁴ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8 février 1992.

¹³⁵ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. dite "loi SRU". JO n°289 du 14 décembre 2000.

comités d'usagers créés par la loi ATR de 1992¹³⁶. Ces positions reflètent l'argumentaire des associations de consommateurs favorables à un renforcement de la concurrence dans les services d'eau, à une plus grande justesse des prix et à une information systématique des consommateurs.

A partir de 1999, les ministères et le parlement consultent très régulièrement les deux principales organisations : la CLCV et l'Union fédérale des consommateurs (UFC). Le ministère de l'Environnement a organisé près de huit rencontres, celui de l'Equipe quatre, le Sénat deux colloques où les associations eurent l'occasion de s'exprimer et, enfin, l'Assemblée Nationale a auditionné l'UFC lors d'une mission d'évaluation et de contrôle sur le prix de l'eau (2001, p. 72). Dans le cadre de la préparation des textes, la volonté marquée de consulter les associations caractérise un besoin de légitimation de l'intervention de l'Etat dans un secteur où les lois de décentralisation ont limité ses compétences (suppression des cahiers des charges types et modèles de contrats par exemple). Ainsi, en juin 2001, dans son projet de loi sur l'eau, Dominique Voynet justifie le renforcement de la réglementation par la nécessité d'encadrer l'intervention des entreprises dans l'intérêt des consommateurs.

Dans les secteurs étudiés, l'ouverture de l'Etat-législateur aux usagers reste limitée à la distribution d'eau. Les hausses de prix et les exigences d'encadrement de la concurrence ont incité les ministères et les parlementaires à s'appuyer sur les associations pour légitimer leur intervention. Dans le secteur des télécommunications, les associations n'avaient pas été consultées lors de la préparation de la loi de réglementation de 1996. L'ouverture aux associations de consommateurs s'est opérée par le biais de l'Autorité de régulation des télécommunications, depuis 1998.

¹³⁶ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8 février 1992, Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

3.1.2- Le régulateur : les bases d'une intervention pro-consumériste

Le modèle européen de régulation qui tend à se généraliser repose sur la création d'autorités de régulation autonomes. Comme en Grande-Bretagne, la mise en place d'un régulateur est justifiée par une nécessité d'arbitrage indépendant et d'une protection renforcée du consommateur. Le modèle anglo-saxon va plus loin dans l'ouverture du système à la représentation consumériste. Dans tous les secteurs libéralisés (gaz, électricité, chemins de fer, télécommunications, eau), des comités de consommateurs ont été créés (Vass, 1995, p. 237). Certains sont directement liés au régulateur. Le régulateur du gaz (OFGAS) dispose par exemple du pouvoir de nommer les membres du conseil de consommateurs. Dans le secteur de l'eau, les comités et l'OFWAT sont liés à tel point que l'on s'interroge sur l'indépendance réciproque du comité et du régulateur, qui a tout de même une fonction d'arbitrage entre les différents intérêts des parties (consommateurs et producteurs). Toutefois, des dispositifs de participation ont bien été lancés pour promouvoir la représentation des consommateurs. Quel bilan peut-on dresser des premières initiatives de représentation des consommateurs en France ?

a- Les défaillances de contrôle démocratique

En France, les autorités de régulation (Commission de régulation de l'énergie et Autorité de régulation des télécommunications) sont des autorités administratives indépendantes, au même titre que la Commission des opérations de bourse (COB) ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Une autorité administrative indépendante agit au nom de l'Etat sans être subordonnée au Gouvernement et bénéficie pour le bon exercice de ses missions de garanties qui lui permettent d'agir en pleine autonomie, sans que son action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge (Conseil d'Etat, 2001, p. 257). Sous ce principe générique d'autonomie, les questions des responsabilités et du statut de l'ART et de la CRE ne semblent pas si clairement tranchées.

Par exemple, le Gouvernement maintient un contrôle étroit de l'action des régulateurs en particulier pour ce qui concerne la réalisation des missions de service public. C'est aussi le Ministre chargé des télécommunications et non directement l'ART qui rend compte de l'activité de l'autorité devant le Parlement, ce qui nuance le principe théorique

d'autonomie des décisions. En tout état de cause, le problème de la responsabilité des autorités de régulations se pose à deux niveaux : quels sont les fondements de la légitimité des décisions prises par l'autorité ? Devant quelles institutions ces autorités sont-elles redevables ?

Comme le souligne Bruno Lasserre ¹³⁷, le succès du régulateur dépend de la légitimité qu'il aura acquise. Pour ce conseiller d'Etat, les autorités de régulation ne bénéficient pas d'une légitimité innée, à l'inverse de celle du Parlement qui se fonde sur l'élection. Dès lors, en général, deux axes de légitimité sont le plus souvent invoqués pour fonder l'action du régulateur : l'efficacité ou la technicité d'un côté, l'impartialité ou l'indépendance de l'autre. Comme le note la juriste Marie-Anne Frison-Roche¹³⁸, les anciennes modalités d'action de l'Etat-interventionniste l'autorisaient à poursuivre une série d'objectifs divers et parfois contradictoires en fonction de ses projets politiques : indépendance énergétique, développement industriel, cohésion sociale et territoriale. Avec l'émergence d'autorités de régulation spécialisées, disposant d'une autonomie d'intervention limitée par la loi, la légitimité de l'action du régulateur sera évaluée au regard des fins de la régulation telles qu'elles sont précisées par le législateur. La création des régulateurs implique une spécialisation institutionnelle des objectifs : s'il s'agit de l'aménagement du territoire ou du contenu du service universel, ce sera au législateur de décider ; s'il s'agit d'une question technique comme l'établissement du juste prix d'interconnexion, ce sera au régulateur. En conséquence, la légitimité du régulateur se fonde essentiellement sur sa capacité à remplir sa mission originelle (Frison-Roche, 2000, p. 54). De fait, l'autorité devra être efficace et compétente pour garantir l'exercice d'une concurrence effective et non discriminatoire : maîtrise juridique, technique et économique. D'autres politistes et économistes (Majone, 1996, p. 138 ; Curien, 2000, p. 81, Henry, 1997, p. 209) s'accordent sur ce point : seule l'efficacité et l'effectivité de la concurrence, la lutte contre les défaillances de marché et les abus de positions dominantes légitiment l'action du régulateur. Pour le «reste », les missions redistributives (service universel, péréquations tarifaires) ou les mesures prises au nom de l'intérêt général doivent relever de la puissance publique, c'est à dire les autorités élues, et donc du législateur.

¹³⁷ Lasserre, B. Régulation mode d'emploi. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 79.

¹³⁸ Frison-Roche, M-A. La victoire du citoyen-client. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 54.

Cette contrainte d'efficacité en appelle une autre : l'impartialité. Les arguments précédents le montrent bien, l'objet d'un régulateur dit indépendant est finalement de dépolitiser l'activité de régulation au moins pour ce qui concerne les fonctions de réglementation des marchés. Là encore, l'expression semble faire consensus : le régulateur doit être sinon strictement indépendant, au minimum impartial (Curien, 2000, p. 81 ; Lasserre, 2000, p. 79 ; Bergougnoux, 2000, p. 213). Ses prises de décisions doivent être constantes (règles du jeu claires et stables) et transparentes (motivation des décisions, communication, auditions). En France, l'indépendance de ses membres est garantie par leur irrévocabilité, la pluralité des voies de nomination (Sénat, Assemblée Nationale, Président de la République, Conseil Economique et Social), et la longue durée du mandat.

Malgré une légitimité fondée sur les fins et donc sur la réalisation effective de la concurrence, il n'en reste pas moins que ces instances souffrent d'un manque de contrôle démocratique. Le transfert des pouvoirs de l'Etat et du Parlement aux autorités n'offre pas aux décisions prises par le régulateur, la vertu du sceau démocratique. La légitimité des autorités est fondée sur les résultats, qui doivent atteindre les objectifs fixés par l'Etat. Or, le régulateur ne peut pas contrôler l'exercice de la concurrence sans s'appuyer sur des pouvoirs d'investigation et d'arbitrage. Il ne peut disposer de ces pouvoirs que s'il bénéficie d'une réelle autonomie. Un contrôle parlementaire ou gouvernemental contraignant aurait pour effet de rompre ce principe d'autonomie. En conséquence, l'efficacité de la régulation et sa réussite excluent par essence le contrôle démocratique direct (Henry, 1997, p. 209). Ainsi, pour améliorer la légitimité de l'action des autorités sans empiéter sur ce principe d'autonomie relative, il peut être proposé que chaque année le président de l'institution présente un rapport d'activité soumis au débat parlementaire (Conseil d'Etat, 2001, p. 372). L'ART¹³⁹ demande également de rendre des comptes directement au Parlement et non plus devant le Gouvernement. Grâce à ce contrôle parlementaire renforcé, le Gouvernement devra passer par le Parlement pour formuler les orientations qu'il reviendrait au régulateur de mettre en oeuvre.

¹³⁹ ART. Synthèse du rapport sur l'adaptation de la régulation. Paris: ART, 2002, p. 19.

b- La quête d'une légitimité consumériste

En parallèle, l'exercice de la fonction de régulateur introduit souvent un autre type de redevabilité (*accountability*)¹⁴⁰, non seulement devant les autorités élues mais plus particulièrement devant les consommateurs. Les autorités de régulation se placent à l'interface entre consommateurs et entreprises. Leurs missions, définies par la loi, consistent à veiller à la mise en œuvre de la concurrence dans l'intérêt des consommateurs. Le respect du droit de la consommation et la mise en œuvre du service universel sont les exigences qui guident et légitiment l'action des régulateurs. Comme le souligne le rapport Bergougnoux¹⁴¹, la défense des consommateurs devient l'objectif prioritaire de la régulation. Dans ces bilans d'activités réguliers, l'ART rappelle son action en faveur de la défense des consommateurs : garantie de la liberté de choix, baisse des tarifs, règlement des différends entre consommateurs et opérateurs, amélioration de la comparabilité des offres, lutte contre les abus et les clauses contractuelles abusives, etc. Ainsi, les nouvelles régulations reposent principalement sur des principes consuméristes.

Mais, au-delà des missions des autorités, l'étude du positionnement pro-consumériste des régulateurs doit également s'appuyer sur l'examen des formes de représentation des consommateurs qui peuvent être mises en œuvre. A l'image du modèle développé par Milton Friedman dès les années 1950 (Friedman, 1990, p. 189), la création d'une agence autonome se fonde sur le nécessaire équilibre du marché qui n'est pas naturellement favorable au consommateur. C'est ainsi, par exemple, que les fonctions de régulation des services de réseaux américaines sont proches des interventions destinées à limiter les *trusts* et les abus de position dominante ; elles trouvent d'ailleurs les mêmes origines politiques et historiques. La protection du consommateur devient le fondement de l'action du régulateur et la consultation des organisations, un outil de légitimation essentiel. De plus, dans le rapport de force qui s'instaure, la présence des associations contribue à contrebalancer le face à face entre le régulateur et la firme.

¹⁴⁰ La notion d'*accountability* peut être traduite par le terme de redevabilité et définie comme le devoir du pouvoir politique de « rendre compte de son action à ses mandants - les citoyens - et de leur fournir la preuve de sa conformité aux normes morales et juridiques qui doivent la régir » (Hermet, 1994, p. 10).

Mais, à l'inverse des Etats-Unis, ou dans une moindre mesure de la Grande-Bretagne, les nouvelles régulations des secteurs de l'électricité et des télécommunications n'ont pas été l'occasion de renforcer les procédures de représentations des consommateurs auprès du régulateur. Dans le secteur des télécommunications, aucun dispositif de participation n'associe directement les organisations de consommateurs aux travaux de l'ART. Pour le secteur électrique, en plus de la CRE, la loi du 10 février 2000, prévoit la création d'un observatoire national et d'observatoires régionaux de l'électricité. Leur composition sera paritaire : entreprises, élus, syndicats, représentants des différentes catégories de clients. L'objectif était de donner à la régulation du secteur électrique une dimension pluraliste qui avait été mise de côté dans les télécommunications. Cependant, les pouvoirs et les moyens dont disposeront les observatoires pour travailler ne sont toujours pas connus. Le décret d'application relatif à la création de l'observatoire national de l'électricité a été publié en avril 2003¹⁴², soit plus de trois ans après la promulgation de loi, et il est encore trop tôt pour en évaluer les conditions de fonctionnement. Cependant, cette absence de dispositifs institutionnels n'exclue pas l'existence de rapports moins formalisés entre associations de consommateurs et régulateurs : auditions, appels à contribution. L'ART a par exemple consulté à plusieurs reprises les organisations de consommateurs depuis sa création en 1997, sur des sujets portant avant tout sur les clauses contractuelles des contrats, la justesse des prix et la protection du consommateur individuel.

Dans le secteur de l'eau et des télécommunications, les autorités publiques nationales ouvrent progressivement le système de régulation aux usagers. Ces injonctions ont aussi été appliquées aux collectivités locales. Depuis le milieu des années 1990, dans le secteur de l'eau, les autorités organisatrices instaurent le dialogue avec l'utilisateur. Dans quelle logique ces autorités sont-elles passées du statut de porte-parole des usagers à celui d'interlocuteur ?

¹⁴¹ Bergougnoux, J. (Ed.) *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*. Rapport du Commissariat général au plan. Paris: La Documentation Française, 2000. p. 221.

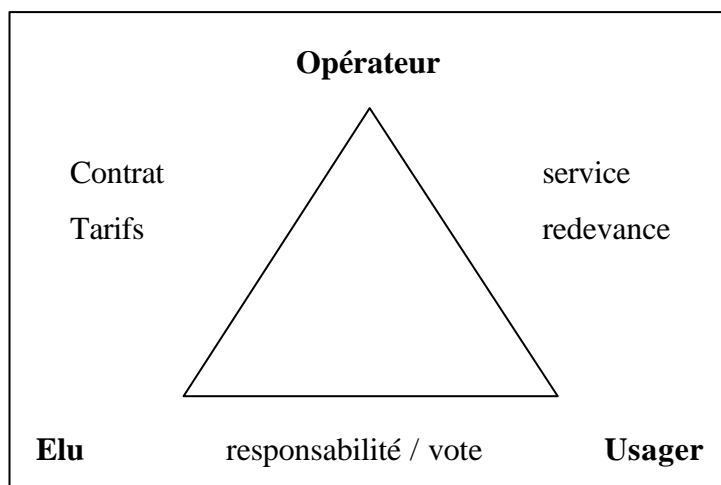
¹⁴² Décret n° 2003-415 du 30 avril 2003 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.

3.1.3- Collectivités locales : les premiers dispositifs de participation des usagers

Comme pour les services publics nationaux, le système de pilotage politique des services publics locaux par les collectivités repose sur une régulation globale exercée par l'autorité responsable au nom des usagers. Dans le modèle historique de services urbains, la place de l'utilisateur s'inscrit avant tout dans les mécanismes de la démocratie représentative. En effet, jusqu'au début des années 1990, il n'existe pas d'associations d'utilisateurs ni de dispositifs de concertation institutionnalisés qui permettent de remettre en cause la responsabilité de l'élus et son rôle de représentation des utilisateurs.

Comme le souligne Dominique Lorrain¹⁴³, ce schéma repose sur une architecture socio-politique caractérisée par un maire politiquement fort et investi d'une légitimité. Cette architecture témoigne d'une sociabilité de petite ville, héritée de la France rurale : les utilisateurs s'adressaient à leurs élus de base qui répercutaient leurs demandes. Ainsi, tant qu'aucun dysfonctionnement ne vient perturber la gestion du service, le silence vaut satisfaction. Enfin, les utilisateurs-citoyens détiennent l'arme du bulletin de vote pour exprimer leur opinion si les tarifs sont trop élevés ou si la qualité est insuffisante. La régulation globale et politique traditionnelle exercée par la collectivité au nom des utilisateurs peut être représentée par un schéma triangulaire dans lequel la relation entre l'élus et l'utilisateur apparaît ancrer dans le système de démocratie représentative (Lorrain, 1995a, p. 14) :

¹⁴³ Lorrain, D. (Ed.) *Gestions urbaines de l'eau*. Paris: Economica, 1995. p. 14.

Figure n°1 : **Le modèle représentatif des services urbains**

Jusqu'au début des années 1990, ce schéma n'est pas démenti. Depuis près de quinze ans, le développement d'associations d'usagers, la montée des contestations et la création de dispositifs de concertation interrogent la pérennité de ce système représentatif.

Dès lors, il convient de réexaminer la relation entre l'élus et les usagers. Deux facteurs principaux expliquent le développement de dispositifs de participation des usagers au plan local :

- les obligations fixées par le législateur en faveur d'un renforcement de la démocratie locale ;
- le développement d'une forte mobilisation des usagers suite aux hausses de prix de l'eau et aux affaires qui ont contraint les collectivités à accroître l'information et la concertation pour anticiper les conflits ou tenter de sortir de la crise.

a- Vers une extension de la démocratie participative aux services urbains ?

Comme le souligne Jacques Chevallier¹⁴⁴, les fondements historiques du système démocratique local expliquent la mise en œuvre tardive de dispositifs de participation des

¹⁴⁴ Chevallier, J. Synthèse. in *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. Blondiaux, L., Marcou, G. et Rangeon, F. (Eds.). Paris: PUF, 1999. p. 405.

citoyens à la vie de la collectivité et à la prise de décision. L'extrême atomisation du tissu de communes et d'élus locaux rend possible le maintien de rapports d'inter-connaissance entre élus et électeurs. De plus, l'action publique locale, fondée sur la quotidienneté et amenant les élus à intervenir sur le cadre de vie, touche les préoccupations les plus immédiates des habitants et reste dotée d'une forte visibilité auprès des citoyens. La recherche d'une proximité plus grande entre élus et citoyens apparaît comme la justification principale des projets de décentralisation, tant au début des années 1980 que dans la rhétorique décentralisatrice défendue par le Gouvernement Raffarin en 2003. L'objectif, au moins implicite, des réformes est de remédier à la crise de la représentation politique en général, en rapprochant le niveau de décision des citoyens. Cette caractéristique particulière du système politique local, autrement qualifiée par Dominique Lorrain de sociabilité de petite ville, a soutenu, selon Jacques Chevallier, la mise en œuvre d'une décentralisation avant tout ancrée dans les ressources symboliques que détiennent les élus locaux auprès de la population, plus que dans le développement de dispositifs de participation.

Cependant, près de dix ans après les lois de décentralisation, il est apparu que la crise de la représentation n'épargne pas le système politique local :

« Tout se passe comme si les conditions qui permettaient à la représentation politique de bien fonctionner au niveau local n'étaient plus réunies et comme si le lien entre les élus et les électeurs tendait, ici encore, à se relâcher ».
(Chevallier, 1999, p. 406).

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cette crise du système représentatif (*ib.* p. 406) : le décalage et la distance entre le milieu politique, le tissu économique et la population ; la rigidification des structures associatives qui tendent à se professionnaliser et à se bureaucratiser ; le désinvestissement croissant des habitants par rapport aux structures territoriales, tendant à se transformer en consommateur de biens publics exigeants.

Dans ce contexte, les dispositifs de participation ont connu une forte relance, depuis le début des années 1990. Comme le soutiennent Loïc Blondiaux et Jacques Chevallier (1999, p. 406), la participation va être convoquée comme remède au déficit de légitimité du gouvernement représentatif local. La loi relative à l'administration territoriale de la

République (ATR) de 1992¹⁴⁵ entérine cette mutation, en prônant le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent. Déjà, au cours des années 1970, l'échelle locale était apparue comme un point d'ancrage privilégié de la participation. Trouvant ses origines dans le mouvement de mai 1968, les groupes d'action municipale, les premiers comités de quartiers et les référendums locaux sont autant d'initiatives qui ont émergé à l'heure de la montée des préoccupations relatives au cadre de vie et à l'aménagement des quartiers. Dans cette première phase de développement, l'émergence des associations de quartiers est ascendante (Gontcharoff, 1999, p. 306), initiée par des habitants dans des espaces urbains où se posaient des problèmes de réhabilitation. A l'inverse, la relance de la participation au début des années 1990 est descendante ; elle résulte de l'engagement du législateur et des collectivités locales. Ainsi, dans la suite de la loi ATR de 1992 qui offre pour la première fois la possibilité d'institutionnaliser, seulement à titre consultatif, le référendum local et les commissions consultatives, de nombreuses réformes vont contribuer à renforcer la participation, essentiellement dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement. Des grands projets d'infrastructures (Ollivier-Trigalo et Piéchaczyk, 2001, p. 73) aux conseils de quartiers (Blondiaux, 1999, p. 367) en passant par les plans de déplacements urbains (Louvet, 2001, p. 88), les enquêtes publiques (Blatrix, 1999, p. 161) ou la politique de la ville (Blanc, 1999, p. 178), les procédures de consultation des habitants se multiplient.

Toutefois, il peut paraître surprenant de constater que dans le riche ouvrage de synthèse sur la démocratie locale de Loïc Blondiaux et Gérard Marcou¹⁴⁶, aucun dispositif de participation ne concerne les services urbains de base tels que l'eau et l'assainissement. Cette lacune s'explique en partie par le caractère tardif du développement de la participation dans le champ des services urbains. A l'inverse des procédures liées à la politique de la ville, aux instances de quartiers, aux enquêtes publiques ou aux plans de déplacements urbains, aucune initiative ne précède la loi ATR de 1992, pour les services de réseaux locaux.

¹⁴⁵ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8 février 1992.

¹⁴⁶ Blondiaux, L., Marcou, G. et Rangeon, F. (Eds.). *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. Paris: PUF, 1999. 424 p.

Tout se passe comme si les services d'eau et d'assainissement, absents du paysage urbain, restaient invisibles et exclus du débat public. En effet, comme le souligne Dominique Lorrain ¹⁴⁷, depuis l'achèvement du processus de généralisation des réseaux de distribution d'eau potable, les secteurs de l'eau et de l'assainissement n'ont pas représenté un réel enjeu politique local. Les élus et les usagers se fiaient à l'abondance de la ressource, les prix étaient relativement bas et personne ne se souciait de la collecte et du traitement des eaux usées. Réputés invisibles, les services techniques d'eau et d'assainissement sont restés à la marge des dispositifs de participation jusqu'à la fin des années 1990.

Pour la première fois, la loi ATR de 1992 ouvre la concertation aux usagers des services publics locaux. Le texte prévoit la création de deux types de structures de participation :

- les commissions consultatives des services publics locaux qui sont en théorie obligatoires pour toutes les communes de plus de 3500 habitants. Elles regroupent en un même cadre, l'ensemble des questions liées aux services locaux. Elles relèvent d'une dimension multi-sectorielle. Une dizaine de commissions consultatives peuvent être recensées en France.
- les comités d'usagers qui sont quant à eux facultatifs. Ils concernent un seul secteur, comme par exemple l'eau et l'assainissement.

Toutefois, dans ces deux secteurs ce n'est pas le processus de codification initié par la loi ATR qui a incité au développement de la participation des usagers. Les collectivités locales ont mis en place tardivement les mesures prescrites par la loi¹⁴⁸. En réalité, la création de dispositifs de concertation s'est accélérée avec la montée des enjeux relatifs à la gestion de l'eau (hausse de prix, fiabilité de la gestion déléguée) et à la protection de l'environnement. Ces enjeux ont contribué à rendre visibles ces réseaux souterrains, jusqu'alors peu sujets aux débats et controverses. Suscitant la mobilisation des usagers, les mutations du système de régulation ont encouragé le développement de dispositifs de participation.

¹⁴⁷ Lorrain, D. Services publics et participation des citoyens. *Annuaire des collectivités locales*, 1996, n° 16, p. 190.

b- Anticiper ou apaiser : le développement de la participation en réponse aux conflits

Sur le plan de l'image, les conflits locaux et la mise en cause de l'intégrité des relations entre collectivités et entreprises ont davantage touché les collectivités que les groupes de l'eau. Ces derniers, grâce à leur poids national et à leurs moyens de communication, ont su amortir les chocs en développant des plans médias aux échelles nationale et locale. Une fois les affaires emblématiques de Grenoble ou de Saint-Etienne passées, les distributeurs ont progressivement retrouvé une image satisfaisante auprès de la population. A l'inverse, les collectivités ont dû gérer à moyen terme les conséquences des affaires dont le retentissement a rapidement dépassé les frontières du territoire local. Les conflits locaux ont imposé aux collectivités concernées de réviser leurs méthodes de gestion mais ont également interrogé les collectivités épargnées par les crises.

Les collectivités concernées – dont nous donnerons des exemples avec les conflits de Grenoble ou du sud de l'Ardèche – ont été contraintes de développer des stratégies d'adaptation à une conjoncture agitée. Comme nous le verrons, au cours de la section suivante, les situations conflictuelles ont suscité la création d'associations d'usagers protestataires privilégiant les actions en justice et le lobbying médiatique. Ces associations n'ont souvent pas eu le choix, car dans un premier temps les autorités responsables ont renoncé au dialogue, maintenant une certaine opacité de la gestion de l'eau. Dans l'ensemble des cas étudiés, les collectivités réagissent dans un second temps par la création de comités d'usagers pour tenter d'apaiser les conflits. Cette stratégie avant tout réactive a malgré tout permis d'initier des concertations actives entre l'autorité et les associations, au moins pour le temps de la crise.

Les collectivités épargnées par les conflits ont imaginé des méthodes nouvelles pour anticiper ou éviter la crise. L'information des usagers et la mise en place de dispositifs de participation deviennent alors un enjeu de stabilisation de la régulation. Depuis cinq ans environ, la majorité des grandes structures de gestion de l'eau (grandes villes,

¹⁴⁸ Nous détaillerons au cours de la section 6.2 les conditions de création des commissions consultatives des services publics locaux et des comités d'usagers à partir des exemples de Grenoble, de Lille, du

communautés de communes, communautés urbaines ou syndicats de distribution d'eau) met en place des instances de concertation (commissions consultatives, comités d'usagers) et développe des outils d'information (site internet, lettre d'information sur l'eau, publication des résultats dans la presse municipale, etc.).

Le double mouvement de communication et de responsabilisation des collectivités locales n'est pas nouveau. Il s'est développé dans les années 1980 dans le secteur des transports urbains. Les collectivités locales ont, dès cette époque, tenté de renforcer leur poids dans la gestion et le contrôle des services (création de services techniques indépendants des entreprises, redéfinition des responsabilités dans les contrats) en s'affichant pour la première fois comme interlocuteurs des usagers (Offner, 1989, p. 227). Après les logos sur les bus, les collectivités inscrivent leurs marques sur les camions de ramassage des ordures ménagères ou développent une communication spécifique sur l'eau, à côté de celle des entreprises. Le renforcement de la réglementation et de la mise en concurrence des marchés de l'eau a été accompagné par le législateur d'une injonction de consultation des usagers.

Les collectivités locales se trouvent en phase de transition et tentent de passer d'une gestion partenariale peu régulée à une régulation experte et transparente. Cette transition s'opère selon des modalités et des rythmes différents en fonction des contextes locaux : elle peut être contrainte et brutale en contexte de crise ou à l'inverse voulue et programmée en contexte de stabilité. Cependant, elle encourage les collectivités à convoquer un nouvel acteur dans le système de gestion locale de l'eau pour tenter de stabiliser la régulation. Progressivement, l'utilisateur est plus informé et les associations sont consultées. Au cours des années 1990, la gestion locale de l'eau est ainsi sortie du duo collectivités-entreprises.

3.1.4- Les entreprises : entre marketing et stratégie politique

EDF est la première entreprise à engager le dialogue avec les associations de consommateurs à la fin des années 1970, alors que les groupes du secteur privé, en

Syndicat des eaux d'Ile-de-France et du Syndicat des eaux de Basse-Ardèche.

particulier de l'industrie agroalimentaire, se trouvent contraints de développer une démarche consumériste face à la montée des conflits (veau aux hormones, huile de colza). Ainsi, la concertation nationale d'EDF est la plus ancienne dans le secteur des services publics marchands et a servi d'exemple à des développements similaires à la SNCF et à la Direction générale des télécommunications (DGT) puis à France Télécom et à La Poste au cours des années 1990. Pour EDF, la concertation apparaît comme un outil d'amélioration de la relation de service à l'heure où l'entreprise voit stagner la consommation d'électricité et doit rentabiliser les investissements électronucléaires. Le développement de la concertation est l'occasion pour les managers d'appuyer l'adoption d'une logique commerciale auprès des salariés de l'entreprise. En effet, comme le souligne Michel Wieviorka¹⁴⁹, en organisant un groupe de discussion entre des cadres de l'établissement et des responsables de l'Union fédérale des consommateurs en 1986, le sociologue a mentionné que pour les représentants d'EDF – parmi lesquels des chefs de centres EDF-GDF services – les concertations et l'écoute des associations étaient le moyen de faire entrer la pression du client au sein du management. Le renforcement de la concertation a été partiellement instrumentalisée par les dirigeants. Les managers donnaient l'image d'un front EDF-associations de consommateurs qui justifiait l'imposition d'une logique commerciale, en particulier auprès de la CGT¹⁵⁰. De même, pour la DGT, après l'achèvement du rattrapage téléphonique en 1985, l'ensemble du territoire est maillé et les contraintes d'équipement font place à l'amélioration de la qualité du service¹⁵¹. Les premières consultations des organisations de consommateurs lancées à partir de 1986 porteront sur l'amélioration de la relation de service.

Suite aux débuts de la concertation, les entreprises de réseaux ont choisi de renforcer récemment la consultation et l'information des usagers. Pour France Télécom, le contexte de libéralisation a encouragé l'entreprise à soutenir sa démarche consumériste dès 1996 avec la création d'un service national consommateurs chargé de traiter les plaintes des

¹⁴⁹ Wieviorka, M. et Trinh, S. *Le modèle EDF*. Paris: La découverte, 1989. p. 135.

¹⁵⁰ Michel Wieviorka (*op. cit.*) va même jusqu'à conclure que l'alliance implicite entre les dirigeants d'EDF et le mouvement consumériste permettait d'influer sur le rapport entre le management et la CGT, en s'opposant au discours de la CGT qui s'est traditionnellement exprimée au nom des usagers et de leurs droits. Ils pouvaient alors leur être opposé un discours modernisateur, en faveur d'une logique commerciale et d'une plus grande efficacité économique au service des clients.

¹⁵¹ Les historiques détaillés des concertations nationales d'EDF et de France Télécom sont présentés dans le chapitre 6, section 5.

usagers individuels et d'une direction au consumérisme dotée d'une mission de dialogue avec les organisations de consommateurs. France Télécom a très vite compris que les organisations de consommateurs pourraient jouer un rôle prépondérant aux côtés du régulateur dans le fonctionnement des marchés. Comme nous le montrerons, certaines associations ont répondu à l'appel et se chargent de rappeler les missions spécifiques de l'opérateur historique auprès du régulateur. De son côté, EDF a relancé sa démarche consumériste avec la création du poste de médiateur en décembre 1998. Dans un secteur où le dialogue entre Etat et associations demeure embryonnaire, EDF apparaît aujourd'hui comme l'unique interlocuteur des organisations. L'ancienneté de la concertation lui confère un statut privilégié auprès des associations qui ne saisissent pas encore les enjeux de la libéralisation et s'en remettent à l'opérateur pour se faire expliquer les textes de lois et les directives européennes.

En parallèle, les entreprises développent le marketing et saisissent la satisfaction et les attentes des clients grâce aux enquêtes et sondages réguliers. Les enquêtes se sont développées depuis dix ans dans un double objectif :

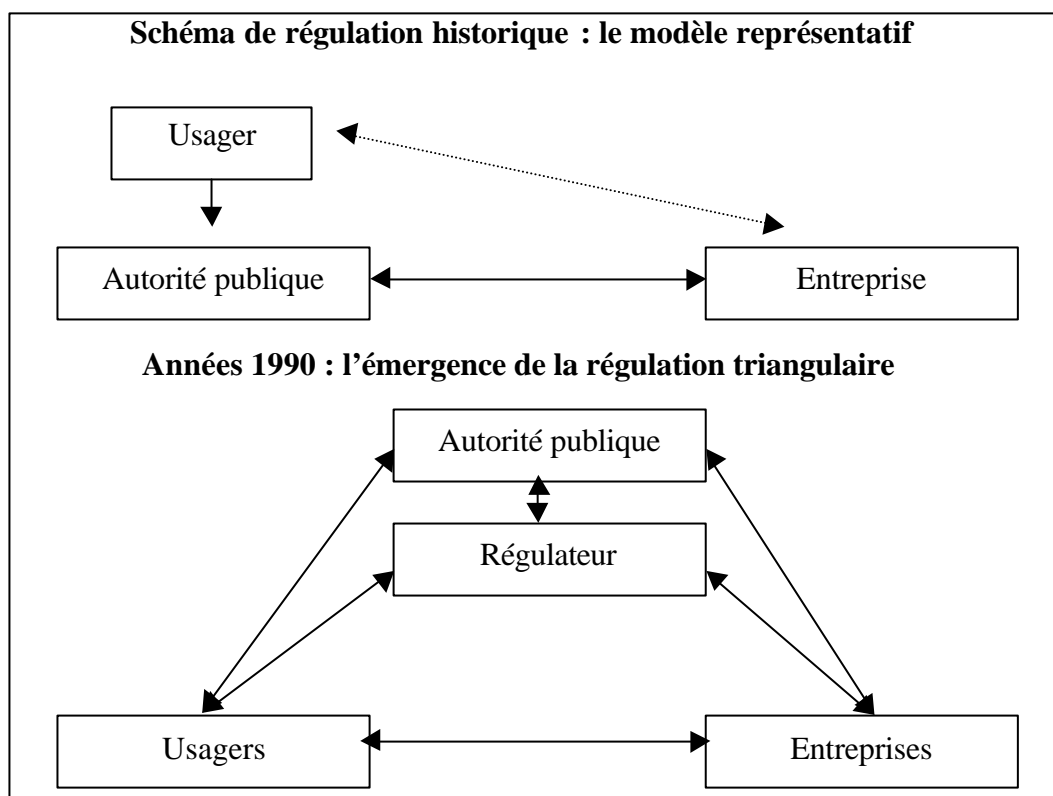
- de renforcement du management interne, le critère de satisfaction du client étant avancé comme un aiguillon en faveur de l'amélioration de la qualité de service ;
- d'élaboration des prémices de marketing opérationnel : conception de nouvelles offres ciblées, segmentation de la clientèle et positionnements différenciés dans les nouveaux marchés concurrentiels (télécommunications).

La nouvelle démarche marketing est complétée par une communication élargie (publicités et informations) qui renforce l'image des entreprises de réseaux auprès de la population. Pour Lyonnaise des eaux, le lancement des actions de communication est récent (fin des années 1990). En théorie, l'intégration d'outils marketing par les entreprises monopolistiques n'a aucun intérêt car le principal objectif du marketing opérationnel est de renforcer les parts de marché d'une entreprise. Néanmoins, les distributeurs ont développé leur propre politique clientèle par mimétisme du secteur concurrentiel. Alors que la politique commerciale des entreprises se limitait jusque récemment à la conquête de contrats auprès de leur premier client, les collectivités locales, les distributeurs souhaitent désormais satisfaire et communiquer avec les clients résidentiels. Comme EDF ou France Télécom, les deux groupes (Lyonnaise et Générale des eaux) développent une série de

standards de qualité de service : remise en eau en vingt-quatre heures, délais de réponse aux courriers, tranches horaires fixes pour les rendez-vous, centres de service client, etc. Cette stratégie leur permet, en améliorant les taux de satisfaction, de s'ancrer dans les villes où ils sont présents. La satisfaction élevée représente un argument supplémentaire à avancer lors des renégociations de contrat avec les collectivités, en particulier dans les aires urbaines. Le marketing est dans ce cas ciblé sur l'image de l'entreprise, la communication et la satisfaction du client final.

L'Etat, les collectivités locales et les entreprises ont commencé à ouvrir le système de régulation aux représentants des usagers. L'émergence de la régulation triangulaire paraît donc récente et marque une certaine rupture avec le modèle traditionnel de représentation des usagers par l'autorité publique dans son face à face avec l'entreprise. Les associations bénéficient désormais d'une place à part entière au sein du système de régulation. De nouvelles potentialités de participation sont mises à la disposition des représentants des usagers. La figure présentée ci-dessous illustre cette mutation. Dans ce cadre, comment réagissent les usagers et leurs organisations ? Quels acteurs associatifs se positionnent sur ce nouveau créneau de représentation ?

Figure n°2 : **De la représentation à la participation des usagers**



3.2- LES SERVICES PUBLICS MARCHANDS : NOUVEL OBJET DE MOBILISATION ASSOCIATIVE

Deux types d'associations se mobilisent pour représenter les usagers des services de réseaux. Les associations de consommateurs généralistes sont les plus anciennes. Elles se sont dans un premier temps, investies dans les secteurs des biens et services de grande consommation (agroalimentaire, banque, assurance) avant d'élargir récemment leur action aux services publics marchands. En parallèle, des associations spécialisées se sont développées, en particulier dans le secteur de l'eau, en rupture avec l'action des associations généralistes de tradition participative. Elles ont protesté contre les hausses de prix et dénoncent plus largement le modèle de gestion déléguée. Quelles sont les origines et les logiques d'action de ces différents types d'associations ?

3.2.1- L'élargissement du champ d'action des associations généralistes

Les associations nationales de consommateurs sont les premières organisations à s'être mobilisées pour représenter les usagers des services publics de réseaux au cours des années 1980. Le mouvement consommateur a connu un essor majeur au cours des années 1970, la décennie de sa consécration par les pouvoirs publics et de son ancrage dans la société de consommation. Après une action centrée sur les biens et services de grande consommation, les associations généralistes se sont intéressées aux secteurs de l'électricité, des télécommunications et plus récemment de la distribution d'eau. Depuis cinq ans, cette mobilisation a été relancée par l'essor du marché de la téléphonie et l'augmentation corrélative des litiges et par les fortes hausses du prix de l'eau, incomprises et contestées. Quelles sont les origines des associations de consommateurs¹⁵² ? Quels registres d'action ont été mobilisés dans les phases successives

¹⁵² La présentation de l'histoire du mouvement consommateur s'appuie sur une revue bibliographique. La littérature académique traitant des associations de consommateurs était particulièrement riche entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980. Celle-ci faisait écho à l'essor rapide de ce mouvement au cours des années 1970. On distingue deux types d'approches : une approche de sociologie marxiste qui étudie dans quelle mesure ces associations forment ou peuvent former un mouvement social à part entière (Wieviorka, 1978) ; une approche plus empirique proposant des études précises des thématiques de mobilisations et des techniques et fondements du militantisme (Pinto, 1985, 1990). Pour l'histoire des prémices du mouvement au début du siècle, nous nous sommes appuyée sur les travaux de Jean Meynaud

de leur évolution ? Dans quel cadre ont-elles été amenées à s'intéresser aux services publics ?

a- Un mouvement consommateur hétérogène : les quatre familles historiques

Prémices (1900-1930)

Les premiers mouvements de consommateurs sont nés à la fin du XIX^e siècle avec les premières ligues spécialisées, le plus souvent dans le champ des services émergents (qui acquièrent vingt ans plus tard le statut de service public) : ligues des abonnés au téléphone ou à l'électricité, ligues de voyageurs des chemins de fer (Meynaud, 1964, p. 176). En 1910 est fondée à Paris une première ligue de consommateurs ayant vocation à fédérer l'ensemble des groupes spécialisés pour tenter de constituer une force cohérente de représentation. La première guerre mondiale suspend ce premier mouvement. A la même époque, s'étaient constituées des ligues sociales d'acheteuses, d'inspiration américaine, qui avaient pour objectif d'utiliser le pouvoir des consommateurs pour mettre fin aux diverses injustices des conditions de travail. Certaines ligues féminines d'acheteuses publient des listes blanches des entreprises qui traitent leurs salariés avec « correction et humanité ». D'inspiration sociale, ce mouvement s'inscrit également dans une défense du pouvoir d'achat de la ménagère. En 1927, une nouvelle tentative de fédération des ligues de consommateurs est initiée par Charles Gide, professeur d'économie sociale et coopérative en Sorbonne avec la Confédération générale de la consommation. Cette organisation ne constitue cependant pas une force politique majeure et la première (et dernière) réunion du 24 février 1929 rassemble peu de militants.

Intervention de l'Etat (1945-1965)

A la Libération, il n'existe aucune association de défense des consommateurs. Dans un contexte de reconstruction, l'Etat encourage la naissance d'un mouvement consommateur

(1964). Le besoin d'actualisation de ces travaux (entre 1990 et 2000) est limité puisque ces associations

dans un objectif de relance de la productivité du pays. Un bureau de la consommation est créé en 1947 au sein du ministère de l'Economie nationale et deux groupes «production, distribution, consommation» et «commerce, consommation, qualité» sont créés au Commissariat général à la productivité en 1951. Le lancement d'un mouvement consommateur était considéré comme un outil de renforcement de la productivité du pays. Il nécessitait néanmoins de faire le lien entre les objectifs de l'Etat et ceux du mouvement associatif existant. André Romieu, chef du bureau de la consommation, est proche du mouvement familial et son impulsion permet de faire la synthèse entre des logiques antagoniques. La difficulté consiste à allier les exigences et besoins des individus aux contraintes du système économique. Pour Louis Pinto (1990, p. 190), cette ambiguïté est une des conditions de réussite de l'initiative de l'Etat :

« A la base, ou plutôt à ses représentants était tenu le langage de la lutte contre les abus et les inégalités, tandis qu'aux responsables était tenu le langage de la productivité. Les pionniers de la défense des consommateurs devaient avoir l'habileté nécessaire pour ménager une place aux consommateurs dans le champ de l'administration ».

Dans cette logique, l'administration centrale va faire exister le mouvement de la base, comme trente plus tard certains réformateurs des services publics appelleront à créer des associations d'usagers si elles n'existent pas¹⁵³. L'Union fédérale de la consommation (UFC) est créée en 1951 et dirigée par André Romieu, fonctionnaire du ministère de l'Economie. Cette fédération regroupe l'ensemble des organisations pouvant prétendre à défendre les consommateurs : associations familiales, mouvement coopératif, syndicats. En 1961, le Comité national de la consommation (CNC) est mis en place, puis en 1966, un centre technique d'information et d'expertise est créé aux côtés du CNC : l'Institut national de la consommation (INC). Grâce aux subventions publiques et aux agréments, l'Etat va impulser l'adoption d'un label de défense des consommateurs par des organisations au départ éloignées de ces préoccupations. Les organisations ont réagi différemment aux incitations de l'administration. Dans les années 1950, les syndicats se sont détournés de l'UFC et restent peu réceptifs à la cause consumériste. A l'inverse, les

n'ont pas connu d'évolutions majeures depuis dix ans, à l'exception de la CLCV.

¹⁵³ La circulaire Rocard relative au renouveau du service public du 23 février 1989 mentionne ainsi : « il faut créer de façon pragmatique à chaque fois que cela est possible des associations d'usagers ». (Jeannot, 1998, p. 83).

organisations familiales et féminines répondent à l'appel et s'engagent dans la défense des consommateurs.

L'investissement des mouvements familiaux (1956-1970)

Les mouvements familiaux sont apparus au cours de l'entre-deux-guerres. Ces associations avancent des valeurs réformistes de justice sociale, de promotion de la famille et d'entraide populaire. Elles développent un argumentaire consumériste dès la fin des années 1950. Face au semblant d'unité de la mobilisation familiale et féministe, il convient de distinguer deux sous-types d'associations : celles qui allient consommation et lutte des classes et celles qui se concentrent sur un militantisme familial apolitique (Wieviorka, 1977, p. 119).

Le premier groupe a pour origine le mouvement d'action ouvrière catholique qui à la fin de la dernière guerre crée les Associations familiales ouvrières (AFO) et développe les achats en commun, les services d'aide familiale et des activités de gestion. Le Mouvement populaire des familles qui fédère l'ensemble des AFO de 1945 à 1952 éclate sous les tensions entre les tenants d'un combat politique contre la société capitaliste et ceux qui souhaitent se concentrer sur les activités gestionnaires. Les premiers fondent le Mouvement de libération du peuple qui deviendra la Confédération syndicale des familles (CSF), les seconds le Mouvement de libération ouvrière qui deviendra la Confédération nationale des associations populaires des familles (CNAPF).

La CSF fédère des unions départementales qui elles-mêmes fédèrent des Associations syndicales des familles (ASF) à l'échelle des quartiers. La CSF est surtout implantée en milieu urbain, en Rhône-Alpes, dans le sud-ouest et le nord-est de la France. Pour l'ensemble du mouvement familial, la consommation est un secteur d'intervention parmi d'autres : logement, services, loisirs, aide familiale. Dès les origines, la confédération a pour souci de défendre le pouvoir d'achat populaire et de proposer une analyse critique du modèle de consommation capitaliste. Comme l'ensemble des organisations généralistes, la CSF participe à l'ensemble des organismes publics à sa disposition : CNC, Union nationale des associations familiales (UNAF, créée par le Gouvernement provisoire en 1945 pour organiser le mouvement familial), comités du Plan.

De son côté, la CNAPF se concentre sur cinq secteurs : consommation, action sociale, logement, école et santé et s'investit peu dans les activités de loisirs. Elle connaît une forte expansion au cours des années 1970, au point de rester encore aujourd'hui la première association familiale. Elle est plus particulièrement implantée en banlieue parisienne et dans le nord et l'est de la France. Tout comme la CSF, la CNAPF se mobilise sur le terrain du pouvoir d'achat populaire en proposant par exemple, des budgets types mensuels. La confédération s'illustrera dans de nombreuses actions directes de protestation au cours des années 1970 : vente directe de viande, blocage des caisses de supermarchés pour protester contre la TVA sur les biens de grande consommation ou boycott de produits alimentaires. En 1976, elle prend le nom de Confédération syndicale du cadre de vie (CSCV) et abandonne son positionnement familial au profit d'un syndicalisme résidentiel. Autogestionnaire, elle en appelle à la relance de l'activisme de base, plus que la seule participation aux organismes publics. Signe symbolique, la CSCV se retire de l'UNAF en 1977 dont la représentation aux contours flous (mélange d'associations familiales de toutes origines) est contestée.

Le deuxième groupe est celui des organisations familiales et féminines apolitiques. Celles-ci s'inscrivent dans le cadre d'un réformisme qui dépasse volontiers les clivages partisans. Familles de France se fixe les mêmes domaines d'action que les syndicats familiaux (CSF, CNAPF). Cependant, elle ne relie pas son action à un mouvement social mais reste centrée sur la défense de la famille promue pour ses vertus traditionnelles d'éducation et de responsabilité. Au plan local, son action consumériste est classique : relevé de prix, assistance juridique et éducation du consommateur. Au plan national, Familles de France s'inscrit dans la tradition participative mais surtout légaliste. L'organisation s'attache à poser des revendications concrètes qui peuvent déboucher sur des textes de lois et affirme les nécessaires reconnaissance et élargissement des droits des consommateurs. Dans le même courant, Familles rurales est le pendant rural de Familles de France. La Fédération est surtout présente dans les régions du centre et de l'ouest de la France. Familles rurales s'appuie sur une base active de clubs et associations de services ruraux : crèches, clubs de troisième âge, centres de loisirs. La consommation a été développée à partir des clubs féminins dans une optique d'éducation et d'encadrement des pratiques ménagères.

L'Union féminine civique et sociale (UFCS) est la plus ancienne des organisations de consommateurs : héritée des ligues d'acheteuses du début du siècle, cette association a été

créée en 1925. Elle ne peut être assimilée au mouvement féministe des années 1960. Son action principale a longtemps été axée sur l'éducation de la ménagère à la tenue d'un budget et du foyer, autour du thème de la « bonne acheteuse ». Longtemps organisée comme une association éducative, on observe une inflexion de son action au cours des années 1970. L'UFCS s'engage dans une action revendicative, n'hésitant pas à s'associer aux syndicats familiaux pour manifester dans les supermarchés ou organiser certains boycotts. Cette inflexion réformatrice ne remet pas en cause les fondements du système marchand, à l'inverse de ses consœurs syndicales.

Les associations familiales et féministes offrent la base militante la plus large au mouvement consommateur. De plus, ce mouvement valide la stratégie participative de l'Etat car ce sont dans un premier temps les seules organisations qui adopteront avec assiduité la fonction de défense des consommateurs et qui participeront aux instances publiques. Cependant, au cours des années 1970, ce n'est pas le mouvement familial qui contribue à lancer de façon autonome et intense le mouvement consommateur. L'essor de la presse consumériste pousse à la prise de conscience individuelle. Elle relaie dans les médias l'intervention d'organes étatiques (INC) ou d'une organisation qui a pris son autonomie : l'Union fédérale des consommateurs (ex-Union fédérale de la consommation).

L'avènement du consumérisme (1968-1980)

L'UFC est la seule association qui peut aujourd'hui être comparée au mouvement consommateur britannique ou américain. Rappelons que cette organisation, créée par l'Etat, a dans un premier temps fédéré l'ensemble des mouvements ayant de près ou de loin vocation à défendre les consommateurs : les syndicats (sauf la CGT) et les associations familiales et coopératives. Jusqu'en 1968, l'UFC devient une organisation où se retrouvent quelques notables de la consommation assurant la centralisation et la diffusion de documentation en liaison avec les organisations existantes. Le lancement de l'UFC s'effectue après 1968. L'essor d'un mouvement purement consumériste repose sur la médiatisation opérée par la presse spécialisée : *50 millions de consommateurs* (INC, organisme public) et *Que Choisir ?* (UFC). La diffusion des deux revues est multipliée par dix en trois ans, avec un tirage atteignant 220 000 exemplaires pour chacune des deux

revues en 1973. La croissance de cette presse se fonde sur une logique de scandalisation qui consiste à publier des dossiers gardés secrets par les entreprises : affaire du talc Morhange contenant une substance dangereuse (1972), huile de colza cancérigène (1974), vin contenant de l'amiante (1976), veau aux hormones (1980). En 1972, après l'essor de son organe de presse, l'UFC souhaite renforcer sa base militante relativement inexistante. Pour compléter son action de veille, l'association décide de développer des unions locales (Wieviorka, 1977, p. 182). A l'image de leur fédération nationale, les unions locales doivent affirmer leur apolitisme. Leurs activités sont relativement semblables à celles développées par les associations familiales mais restreintes au secteur de la consommation : surveillance du commerce local, relevés de prix, assistance juridique. Recrutés avant tout dans les couches moyennes (cadres moyens, enseignants, professions libérales), les unions locales fournissent progressivement le socle d'un réseau de veille nationale à l'organisation.

Un engagement syndical tardif (1975-1985)

Jusqu'à la fin des années 1970, les syndicats ouvriers s'investissent peu dans la consommation. En 1959, Force ouvrière (FO), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et la Confédération générale des cadres (CGC) créent l'Organisation générale des consommateurs (ORGEKO). Cette association ne rassemblera pas de militants ni aucune union locale et consiste en une structure centralisée ancrée dans le schéma participatif classique (participation au CNC, à certains comités de consommateurs de la Communauté européenne). FO quitte l'association en 1974 pour créer l'Association force ouvrière consommateurs (AFOC), qui regroupe d'emblée l'ensemble des adhérents au syndicat. Son action se concentre sur la suppression des intermédiaires entre producteurs et distributeurs et permet à l'association d'échapper à l'opposition entre consommateurs et une catégorie trop homogène des producteurs (dont les travailleurs sont finalement partie-prenante). En 1979, la CGT suit le mouvement et crée l'Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA). La CGT a longtemps été réticente à la cause consumériste car elle considérait que cette action masquait les clivages de classes entre capitalistes et ouvriers. Aujourd'hui encore, d'après

un militant local de l'INDECOSA¹⁵⁴, l'adoption d'une mission de défense des consommateurs n'est pas complètement assumée par le syndicat : peu de militants s'engagent dans la défense des consommateurs et l'INDECOSA ne bénéficie pas d'une place centrale dans la nébuleuse syndicale. Pour certains observateurs, l'affirmation d'une mission de défense des consommateurs relève d'une stratégie de maquillage pour accéder aux structures de participation étatiques centrales ou départementales (CNC et Comités départementaux) et bénéficier des subventions corrélées (Wieviorka, 1977, p. 188 proposait cette analyse pour FO). En 1981, la Confédération française démocratique du travail (CFDT) crée l'Association études et consommation (ASSECO). En parallèle, dès le milieu des années 1970 la Fédération de l'éducation nationale (FEN) avait créé l'Association de défense et d'information des consommateurs (ADEIC) en affirmant sa mission spécifique d'éducation du jeune consommateur à l'heure où le ministère de l'Education Nationale choisissait de développer les filières d'enseignement économique qui intégraient des programmes d'éducation à la consommation (bacs B et G). Aujourd'hui ces quatre associations syndicales restent actives (INDECOSA, AFOC, ASSECO et ADEIC). Leurs revendications sont marquées par un fort ancrage syndical. Toute la difficulté, en particulier pour la CGT, consiste à allier les actions quotidiennes de défense des consommateurs à un projet syndical plus large, lié à la lutte des classes, dont le consommateur n'est pas en théorie la catégorie de référence.

Stabilisation et bipolarisation (1985-2000)

La période plus récente qui s'étend du milieu des années 1980 à nos jours marque une stabilisation du mouvement consommateur tant pour sa puissance globale, relativement faible au regard des pays de tradition lobbyiste comme les Etats-Unis, que pour les poids respectifs des différentes associations. L'UFC demeure l'association leader et reste la plus puissante en particulier grâce à *Que Choisir ?* qui lui procure une aura médiatique et une certaine indépendance financière (y compris des subventions publiques). Elle reste ancrée dans une culture du conflit et s'éloigne de plus en plus des structures de participation pour éviter tout risque de compromission. A côté du lobbying médiatique, l'arme privilégiée de l'UFC reste l'action en justice qui lui permet de médiatiser de façon éclatante, voire

¹⁵⁴ Entretien avec Bernard Troulet, INDECOSA-CGT Grenoble, le 1^{er} juin 2001.

manichéenne, son opposition aux entreprises. La Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV, ex-CSCV) représente aujourd'hui la deuxième organisation de consommateurs en terme de légitimation (consultation par les ministères ou les entreprises). Depuis les années 1990, elle a abandonné toute idéologie de lutte sociale qui caractérisait encore ce syndicat familial à la fin des années 1970. L'abandon du "S" de syndicat dans le sigle de l'association au milieu des années 1990 symbolise cette rupture. Elle a aussi abandonné l'action contestataire (boycotts, manifestations) et ses idéaux autogestionnaires qui la différenciaient de la CSF au cours des années 1970. Dès lors, l'association se positionne sur le créneau du consumérisme pur symbolisé par l'UFC tout en maintenant une action militante de terrain sur le thème du cadre de vie. Pour tenter de concurrencer l'UFC dans les médias, elle lance *Testé pour vous* en 1997, qui ne connaîtra pas le succès des autres revues et dont l'édition sera abandonnée en 2000.

Les associations familiales apolitiques et les organisations d'origine syndicale (associations rattachées aux syndicats et CSF) stabilisent leur progression au cours des années 1980. Elles continuent de fournir la base militante du mouvement consommateur. Aux échelons national et local, leurs modalités d'action n'ont pas varié et restent fidèles à une tradition participative aux instances étatiques et à une assistance juridique minimale. Dans le champ des revendications, on peut aujourd'hui identifier deux pôles distincts : celui du pragmatisme néo-libéral marqué par l'UFC, la CLCV, Familles de France, Familles Rurales et l'UFCS et le pôle du syndicalisme consommateur maintenant son ancrage dans un mouvement social : associations de la CGT, FO, la CFDT et dans une moindre mesure la CSF.

b- Entre mouvement social et pragmatisme néo-libéral : des théories d'action imprécises

S'il demeure peu organisé, le mouvement consommateur initie dès 1910 les premières théories de l'action consumériste. Louis Pinto (1985, p17) analyse les arguments du secrétaire de la Ligue des consommateurs. Ce dernier propose d'organiser un mouvement consommateur pour s'opposer aux mouvements de hausses des prix, veiller à l'exécution

des lois de protection des consommateurs et étudier tout ce qui est susceptible d'influencer les prix.

Dans les années 1920, certains théoriciens voient dans ce mouvement un moyen d'échapper aux alternatives politiques du libéralisme et du socialisme. La recherche d'une troisième voie représente une volonté marquée dans des milieux intellectuels inspirés du christianisme social, du solidarisme ou de la coopération (Pinto, 1990, p. 188). Les propositions formulées s'inspirent d'un courant réformiste et positiviste. En 1921, le Manifeste coopératif des intellectuels français fixe comme objectif final « la subordination des intérêts des producteurs à ceux des consommateurs » considérée comme compatible avec la liberté des échanges et l'établissement du juste prix (Pinto, 1990, p. 191).

Comme nous l'avons vu, à la Libération, c'est davantage une idéologie productiviste que purement consumériste qui prévaut au lancement du mouvement consommateur par l'Etat. L'objectif du mouvement consommateur serait d'éliminer les facteurs de gaspillage. Dans la suite des idéaux d'humanisme économique des années 1920, on passe avec André Romieu, à la fois fonctionnaire et responsable associatif, à une théorie de la communauté de marché (cité par Pinto, 1985, p 21) :

« La communauté de marché a pour principe un commun état d'esprit entre ses membres : le souci d'améliorer le meilleur service final au consommateur – de la part des professionnels – et l'emploi judicieux des moyens offerts par les professionnels – de la part des consommateurs – ; c'est le trust de l'expansion ».

Des années 1960 aux années 1980, les organisations s'approprient selon des logiques variées la mission de défense des consommateurs. Derrière le mot d'ordre flou mais fédérateur de création d'un front consommateur face aux producteurs, se dessinent différentes approches du registre de la consommation, selon qu'il est intégré à une lutte de classes et au mouvement social existant (syndicat et associations familiales engagées) ou qu'il développe une nouvelle forme de critique néo-libérale visant à corriger et prévenir les dérives du marché (associations familiales apolitiques et l'UFC).

Le mouvement familial social le plus politisé est incarné par la CSF. Ce positionnement a pu être porteur de contradictions, en particulier au cours des années 1960. Aujourd'hui encore, aucune organisation n'a réussi à associer de façon pertinente la protection du

consommateur et l'action syndicale. Une certaine dynamique avait pourtant été initiée par l'ancienne CSCV, autre branche du mouvement syndical familial. L'organisation s'inscrivait en faveur d'un syndicalisme résidentiel considérant que l'action doit se poursuivre dans le champ du hors-travail à l'échelle des quartiers. Favorable à un socialisme autogestionnaire, la CSCV affirme son indépendance de tout parti et plaide pour une prise en main par les groupes de base de l'ensemble des problèmes rencontrés : consommation, logement, éducation, cadre de vie. Cependant, l'idéal autogestionnaire est progressivement abandonné pour préférer un consumérisme pragmatique (à l'américaine). Au milieu des années 1990, la CSCV renonce à son caractère syndical et se rapproche du modèle « neutre » et non politique prôné par l'UFC. Seule, la CSF et les organisations syndicales maintiennent leur engagement en faveur d'un mouvement social fondé sur le consommation, à côté des travailleurs. Nous montrerons que ce premier groupe d'associations engagées politiquement se démarque clairement du second dans le champ des services publics marchands. Elles sont les seules à s'opposer ou à critiquer les mutations de la régulation (libéralisations, privatisations) et à insister sur le maintien des missions de service public (droit à l'eau et à l'énergie, péréquations tarifaires).

Dès les origines, le mouvement familial et féministe non politique ne prend pas le parti de relier la consommation à un combat social. Selon les organisations, la défense du consommateur oscille entre une action minimale de réglementation du marché pour éviter les abus et établir le juste prix (Familles de France et Familles rurales) et un réformisme modéré. Dans ce cas, l'action est centrée sur le renforcement de la régulation des marchés contre les abus de la société de consommation (publicité, marketing). A l'image de ce mouvement relativement neutre, le consumérisme qui se développe au début des années 1970 au profit de l'UFC et de la presse spécialisée ne propose pas un contenu idéologique construit. Des indices sur les prises de position des journalistes et des militants permettent de qualifier leur théorie d'action par l'idée de pragmatisme néo-libéral. Sous une neutralité apparente, les discours reflètent une contestation récurrente contre les abus des entreprises voire de l'administration (gaspillages, publicités coûteuses et inutiles, abus de positions dominantes). Cette contestation qualifiée d'apolitique (Pinto, 1985, p. 25) vise à dénoncer les dysfonctionnements de l'économie marchande sans toutefois remettre en question le modèle de concurrence (qui se développe dès les années 1960 avec le marché commun) et l'idéal de souveraineté du consommateur. L'image du consommateur véhiculée par la

presse et le mouvement consumériste symbolise parfaitement le modèle théorique du consommateur-sélectif défini en deuxième partie¹⁵⁵.

c- Un investissement récent dans les services publics marchands

Dans la logique des années 1950, l'Etat souhaite initier un mouvement de défense des consommateurs en vertu d'un idéal de démocratisation de la vie économique. C'est ainsi que les associations ont, dans leur grande majorité, adhéré au modèle participatif promu par l'Etat (à l'exception de l'UFC). Dans le prolongement des dispositifs de concertation, le modèle du tripartisme (producteurs-syndicats-consommateurs) prévoyait une participation des usagers à la gestion des services publics. Dès la création des monopoles publics, en particulier avec EDF, le tripartisme a été adopté comme modèle de gestion. Cependant, il n'a pas été appliqué car la crainte était de voir s'associer consommateurs et syndicats contre les représentants de l'Etat au sein des conseils d'administration. Ainsi, la représentation des usagers a été assurée par des élus locaux et des personnalités qualifiées – en général des représentants du monde de l'industrie. C'est seulement en 1979, trente ans après la création de l'entreprise, qu'un représentant consommateur fait son entrée au conseil d'administration d'EDF.

Les associations de leur côté n'ont pas fait des services publics leur objet de mobilisation prioritaire. Jusqu'au début des années 1990, elles se contentent de participer aux concertations, de répondre aux demandes de consultation des entreprises publiques sans mettre en avant de revendications majeures. Elles s'accordent à soutenir les réformes de modernisation et d'amélioration de la qualité de service développées par les entreprises au cours des années 1980. Dans ce sens, elles soutiennent la figure du client qui fait progressivement son entrée dans les services publics nationaux. Pour la première fois, en 1994, un colloque organisé par la CSF sur les usagers des services publics rassemble des représentants des distributeurs (La Poste, France Télécom, EDF-GDF, SNCF, Lyonnaise des eaux), des élus locaux et des organisations de consommateurs. Il constitue la première action d'initiative associative concernant directement les services publics. Les attentes

¹⁵⁵ Pour une définition plus précise du consommateur-sélectif se reporter à la deuxième section du

formulées sont avant tout procédurales et visent à renforcer à toutes les échelles (locale, départementale, nationale et européenne) la participation des associations de consommateurs. Deux ans auparavant, la CSCV avait obtenu la mise en place de structures de participation à l'échelle des services publics locaux par la loi ATR.¹⁵⁶ Au-delà des revendications procédurales, pour la première fois, certaines associations réaffirment dans leurs discours les missions traditionnelles des services publics (CSF, 1993, p. 27) : fonction de cohésion sociale, aménagement du territoire, péréquations tarifaires, principes d'égalité et de continuité. A l'aube des premières libéralisations à l'échelon européen, les associations d'origine familiale et syndicale commencent à s'interroger sur le devenir des services publics. Les plus engagées (CSF, INDECOSA-CGT, ADEIC-FEN et AFOC) affirment la nécessité du maintien des missions traditionnelles et perçoivent avec méfiance les premières ruptures gestionnaires (centres de profits, politiques de différenciation, premières dé-péréquations tarifaires) qui affectent le modèle historique.

A partir de la seconde moitié des années 1990, l'engagement des associations généralistes s'accélère, en particulier dans les secteurs des télécommunications et de la distribution d'eau. Pour le secteur électrique, nous le verrons, la mobilisation associative reste encore embryonnaire et aucune association ne peut prétendre à faire figure de contre-pouvoir ou d'interlocuteur qualifié. L'essor du marché des télécoms, du marketing, des publicités et des litiges engendrés a, à l'inverse, fourni un mobile à l'intervention des associations, en faisant appel à leur fonction minimale d'aide juridique. Les réclamations ont constitué le terreau de leur engagement avant de les encourager à formuler un discours plus construit sur le fonctionnement du marché et les pratiques des opérateurs. Dans le secteur de l'eau, les hausses de prix et les affaires les ont forcées à réagir. Elles se sont toutes mobilisées en réaction à cette inflation, mais seulement deux d'entre elles (UFC et CLCV) ont proposé un discours sur le prix de l'eau : application du principe pollueur-payeur et augmentation des taxes sur les activités agricoles au profit des consommateurs individuels, suppression des parties fixes, comptage individuel. Elles ont par contre des difficultés à se positionner sur les modalités de gestion de l'eau, comme sur l'ensemble des structures de marché

chapitre 4.

¹⁵⁶ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8 février 1992.

souhaitables dans le secteur électrique ou des télécommunications : dosage entre concurrence et monopole, réglementation, régulation politique. Ces actions seront étudiées en détail au cours des chapitres 5 et 6.

L'investissement des associations généralistes doit être relié à l'émergence d'associations spécialisées dans le secteur de l'eau et des télécommunications. Il a permis d'élargir et de renouveler les thèmes mis en débat et d'encourager les généralistes à se positionner sur des problèmes soulevés par les spécialistes.

3.2.2- Le développement des associations spécialisées

Jusqu'à la fin les années 1990, peu d'associations d'usagers spécialisées existaient dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et de la distribution d'eau. Seule, l'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT), créée au début des années 1970, affichait sa volonté de représenter les usagers des télécoms (particuliers et entreprises). Depuis 1995, un réseau d'associations d'usagers de l'eau s'est développé, fédérant près d'une trentaine de groupes locaux pour lutter contre les augmentations de prix et demander le retour à la gestion directe. Quelles sont les caractéristiques de ces mouvements spécialisés ? Comment se différencient-ils des associations généralistes ?

a- L'AFUTT : une expertise technicienne au service d'une cause ambiguë¹⁵⁷

L'AFUTT a été fondée en 1969 dans un contexte de sous-équipement du pays en infrastructures de télécommunications. En rédigeant sa première contribution en 1972, « le dossier noir du téléphone », l'association fait pression sur les pouvoirs publics pour obtenir l'accélération de l'équipement du territoire. En 1975, l'Etat répond à ses revendications, fortement relayées par les médias et met en œuvre un plan d'action

¹⁵⁷ Cette présentation reprend les travaux réalisés par deux étudiantes du DEA Mutations urbaines et gouvernance territoriale (ENPC-IFU) en 2002 sur l'histoire et les modalités d'action de l'AFUTT : Chiron, Virginie et Hallier, Stéphanie. *L'AFUTT, une association à double facette*. Etude de cas - DEA MUGT: ENPC, Marne-la-Vallée, 2002. 16 p.

prioritaire pour le développement du téléphone. En parallèle, l'AFUTT obtient du secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications, qui gère en régie le service, la création d'une première instance de concertation avec les usagers.

Parmi les associations revendiquant une fonction de représentation des usagers, l'AFUTT présente une caractéristique originale puisqu'elle entend défendre tant les entreprises utilisatrices que le grand public, grâce à une organisation bicéphale ; à chaque type de public correspond une branche spécifique de l'association. La mission de défense des utilisateurs professionnels a encouragé l'association à développer une expertise technique pointue dans le secteur des télécommunications qu'aucune association généraliste ne peut revendiquer à ce jour. Cette expertise se fonde sur le support de groupes d'experts bénévoles, le plus souvent retraités et spécialistes du secteur des télécommunications. Toutefois, cette expertise semble en priorité dédiée à la représentation des entreprises utilisatrices puisque pour les usagers particuliers, l'offre de téléphonie demeure relativement simple. L'ouverture récente de la boucle locale à la concurrence risque d'accroître la complexité technique de l'offre par une séparation complète entre le gestionnaire de l'infrastructure et le fournisseur de service. Cette séparation pourra être sujette à litiges aux plans économique et juridique (facturation, clauses et obligations contractuelles).

Avec l'expertise technique, la participation, voire le partenariat, constitue une deuxième caractéristique de l'AFUTT. D'après Annie Battle¹⁵⁸, ancienne directrice du consumérisme de France Télécom, l'association a apporté aux groupes de travail et concertations organisés par l'entreprise, une épaisseur technique sur laquelle aucune des associations généralistes ne pouvait s'aligner. Cette qualité lui permet d'endosser le rôle de partenaire dans le cadre d'échanges, voire de prestations de service. France Télécom a longtemps reconnu l'expertise de l'organisation en finançant des études sur les usages des télécommunications en vue de l'amélioration des pratiques de l'entreprise. En 1999, l'AFUTT participe à la clarification de l'offre de la marque Ola de France Télécom en proposant l'idée de « compte Ola » qui permet à l'utilisateur de gérer son temps de communication au delà du forfait : report de minutes, suivi des consommations. Cette

¹⁵⁸ Entretien du 16 octobre 2001.

pratique permet à l'association d'accroître son assise financière grâce aux ressources reçues des opérateurs : France Télécom, même si l'opérateur tend à réduire son soutien à l'association, mais aussi Cégétel. En parallèle, l'association participe à de nombreuses commissions et groupes de travail auprès de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et de l'Etat : conseil supérieur de la télématique, comité consultatif pour la numérotation, etc. Dans l'ensemble du secteur, la position et la légitimité institutionnelles de l'AFUTT ne sont plus à prouver. C'est en particulier la seule association d'utilisateurs qui sera intégrée à la commission consultative des réseaux et services de télécommunication créée par la loi de réglementation de 1996¹⁵⁹. La spécialisation sectorielle de l'association lui permet d'être plus disponible que les responsables nationaux d'associations généralistes surchargés de réunions. Depuis la libéralisation du secteur, l'AFUTT est devenue un partenaire privilégié de l'ART et n'hésite pas à apporter son soutien au régulateur. En effet, dès 1995, lors de la préparation de la loi de réglementation de 1996, l'association affiche clairement son engagement en faveur de l'ouverture à la concurrence qui permettrait de dynamiser le secteur et d'obtenir des baisses de tarifs.

Toutefois, ce marquage libéral engendre des difficultés pour l'association de gérer sa double vocation de défense des entreprises utilisatrices et des particuliers. A la même époque, de nombreuses associations généralistes, bien que peu préoccupées par la question, commencent à douter des effets bénéfiques de la concurrence pour le consommateur individuel. Les hausses du prix de l'abonnement principal entre 1998 et 2001 sous l'effet de l'abandon des péréquations économiques des tarifs ne font qu'accroître le scepticisme des associations généralistes, alors que l'AFUTT se dit satisfaite des baisses de tarifs obtenues pour les communications moyennes et longues distances dont ont bénéficié les entreprises. Ainsi, la différence de logique entre l'AFUTT et les organisations généralistes tend à s'accroître dès que les intérêts des différents groupes de consommateurs n'apparaissent pas compatibles. Les hausses du prix de l'abonnement, les conditions de facturation ou le manque de clarté des offres sont autant de sujets fédérateurs pris en charge par les associations généralistes et dont l'AFUTT semble rester en marge.

¹⁵⁹ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO du 27 juillet 1996.

b- Le mouvement contestataire des usagers de l'eau

Alors que l'AFUTT propose un discours pro-libéral et soutient les réformes du secteur, les associations spécialisées qui se développent depuis cinq ans dans le secteur de l'eau s'opposent en bloc au modèle de gestion déléguée et proposent un élargissement politique de l'agenda de mobilisation des associations d'usagers.

De nombreuses associations d'usagers de l'eau se développent depuis une dizaine d'années en France. Elles sont nées dans un contexte de crise suite à des affaires politico-financières locales ou aux fortes augmentations de tarifs. Leurs modes d'actions ancrés dans la contestation tranchent avec les méthodes des associations nationales de consommateurs, de tradition participative. Leur engagement a tout d'abord été fondé sur des études économiques et financières des tarifs, des factures et des comptes de sociétés. Cette expertise leur a progressivement permis de dépasser le simple épiluchage des factures pour agir en justice et utiliser les médias à leur profit. Ces outils au service de la contestation les ont conduites à demander des comptes aux collectivités et aux sociétés et à déstabiliser la gestion locale des services d'eau. Elles choisissent des actions médiatiques et se démarquent volontairement des systèmes de participation qui leurs sont offerts, comme par exemple les comités d'usagers. Le quasi refus de la participation par crainte de récupération déroute les élus et rend ces associations incontrôlables. Les thèmes de mobilisation mêlent des rhétoriques inspirées de l'action consumériste classique (juste prix, transparence de gestion, légalité des contrats) et de l'action citoyenne en se centrant sur les défaillances de l'action publique locale. Les registres de mobilisation, entre les figures du consommateur et du citoyen, peuvent monter en généralité pour dénoncer l'intégralité du système de gestion locale de l'eau, majoritairement fondé sur la délégation. Elles intègrent les revendications relatives à l'enrichissement des firmes multinationales à un large discours altermondialiste et d'opposition au système libéral¹⁶⁰.

¹⁶⁰ En témoignent les contacts récents engagés entre la Coordination des Associations de Consommateurs d'Eau (CACE) et le réseau ATTAC (Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens).

La région Rhône-Alpes constitue le cœur du mouvement avec un nombre important d'associations dans le Rhône, la Loire, l'Isère, l'Ardèche et la Drôme. Dans le Rhône, une demi-douzaine d'associations de zones rurales se mobilisent contre les hausses de prix à partir de 1993. Ces augmentations résultent de la mise en œuvre de la norme comptable M49 qui réduit les subventions croisées entre budget municipal et budget de l'eau et qui impose de financer le budget de l'eau par les factures d'eau. Les associations demandent des explications aux élus, mais le défaut de communication et de clarté de la facturation a rapidement entraîné une multiplication des contestations et contentieux. L'association des consommateurs d'eau du Sud-Ouest Lyonnais est une des rares associations qui a dépassé la question du prix pour se mobiliser sur le thème de la sécurité environnementale (Dall'aglio, 1999, p. 219). En effet, dans cette région, la proximité entre champs de captages et infrastructures autoroutières ou ferroviaires accroît les risques d'accident. Dans ce contexte, le syndicat des eaux Givors-Grigny-Loire a programmé la construction d'une station d'alerte pour prévenir toute pollution accidentelle, financée par le budget de l'eau. L'association s'est opposée au projet et dénonce la non application du principe pollueur-payeur qui suggérerait que l'équipement soit financé par les pollueurs et non par les usagers du service. Elle a obtenu en 1998 une première annulation du permis de construire de la station d'alerte (Dall'aglio et Petit, 2000, p. 247). A Grenoble, l'association Eau Secours s'est dans un premier temps mobilisée pour étudier les conditions de facturation et soulever des irrégularités (facturation rétroactive pratiquée par le distributeur), puis s'est engagée dans une longue lutte en faveur du retour à la gestion directe. En Ardèche, suite aux hausses de prix, l'Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF) a choisi de placer les montants des factures sur compte bloqué auprès d'un huissier en attendant les conclusions des actions en justice engagées pour demander l'annulation du contrat d'affermage entre le Syndicat des eaux de Basse-Ardèche et la Saur. A Saint-Etienne, l'association Eau Service Public, créée en 1992, s'est battue contre la forte augmentation du prix de l'eau de 1989 à 1992 (de 3,38 francs à 7,55 francs le m³) et obtient, suite à des décisions judiciaires, le remboursement des trop perçus.

Une cinquantaine d'associations comparables à Eau Secours et à l'ACF (dont les actions sont détaillées dans le chapitre 6) peuvent être recensées en France : Eau Nette dans l'Hérault, Eau 26 dans la Drôme, S-eau-s à Colmar, etc. Elles partagent des modes d'action identiques : paiement des factures sur compte bloqué, expertise des comptes des

sociétés, investigations, actions en justice, forts relais des médias locaux. Les associations contestataires se coordonnent dès 1996. Elles ont donné naissance à plusieurs réseaux qui ont un rôle d'échange d'informations et de partage d'expériences. Toutes refusent la création d'une fédération nationale, en référence au modèle des associations de consommateurs généralistes. Ce mouvement offre un nouvel exemple des limites qui sont aujourd'hui posées à l'action des fédérations nationales, soulignées par Jacques Ion à propos de l'ensemble du milieu associatif en France¹⁶¹. Ces limites sont liées à la décentralisation du cadre politico-administratif auquel les associations tentent d'adhérer, à la valorisation plus forte de la base et à un rejet des structures constituées parfois jugées trop contraignantes. Dans le secteur de l'eau, plusieurs facteurs accentuent ce phénomène : l'échelle locale de gestion et donc des affaires, l'absence de réaction des associations de consommateurs à certaines affaires et le besoin de contestation. La principale action des "RésEaux de la colère" (Hadj Ali, 2000, p. 2) se caractérise par des réunions, rencontres et congrès périodiques. Le plus connu, le congrès Aquarévolte, a lieu tous les ans et a rassemblé plus de quarante associations lors des éditions 2000, 2001 et 2002. Ces associations partagent tout d'abord leurs expériences et leurs modes d'action lors d'ateliers de méthodes. Ces ateliers sont l'occasion d'échanger sur la jurisprudence et les dernières décisions judiciaires prises dans leurs communes. Souvent, l'appui de personnalités extérieures complète les interventions des membres des associations, grâce à l'invitation de présidents ou de directeurs de chambres régionales des comptes ou d'un ancien directeur de la Lyonnaise des eaux qui aide aujourd'hui les collectivités à négocier. Tout comme les thèmes d'action d'Eau Secours, nous pouvons noter une montée en généralité progressive des préoccupations mises à l'ordre du jour : refuser la tarification rétroactive, gérer les services publics dans la transparence et le retour à la régie directe en 2000.

Coordonnées, les associations souffrent d'un manque de structuration formelle et de reconnaissance au plan national. Par exemple, l'une des coordinations, la CACE, Coordination des associations de consommateurs d'eau, qui regroupe 38 associations, a demandé au ministère de l'Environnement une réunion pour discuter de la préparation du projet de loi sur l'eau en 2001. Le ministère a longtemps refusé de rencontrer la CACE au

¹⁶¹ Ion, J. *La fin des militants ?* Paris: Ed. de l'Atelier, 1997. p. 46.

motif qu'elle ne constitue pas une association de consommateurs généraliste et ne fait donc pas partie des organisations agréées siégeant au Conseil national de la consommation. Le ministère a finalement rencontré une fois la coordination en mars 2001. A l'inverse, la CLCV, une association de consommateurs généraliste agréée, a participé régulièrement aux réunions préparatoires de la loi sur l'eau et juge disposer d'un rôle dans la négociation des politiques nationales.

Par leurs niveaux d'expertise sectorielle, les associations spécialisées contrastent avec l'engagement des associations de consommateurs généralistes. Cependant l'AFUTT et les associations d'usagers de l'eau relèvent d'approches opposées de l'engagement collectif. La première s'investit dans une régulation partenariale avec les entreprises de réseaux et l'Etat. Elle ne s'engage pas dans des actions en justice et préfère la négociation à la protestation. Son positionnement pro-libéral, favorable à l'ouverture à la concurrence, l'autorise à s'associer au régulateur pour promouvoir un choix au bénéfice des utilisateurs. Son engagement ambivalent, au service des entreprises utilisatrices et des particuliers, la conduit à arbitrer en faveur d'une concurrence élargie qui, à ce jour, bénéficie davantage aux entreprises qu'aux consommateurs individuels. A l'inverse, les associations d'usagers de l'eau s'opposent aux structures de marchés existantes et contestent vivement la fiabilité du partenariat public-privé. Elles se sont mobilisées grâce à des actions en justice et à un lobbying médiatique pour demander des comptes aux élus et faire pression sur le système politique local. Cette action, extérieure aux dispositifs de participation institutionnalisés, promeut une figure hybride de l'utilisateur de l'eau, entre les registres de la consommation (niveaux de prix) et de la citoyenneté (transparence et fiabilité du mode de gestion).

Le mouvement associatif qui se mobilise dans le champ des services publics marchands apparaît fortement hétérogène. Tout d'abord, la catégorie des associations de consommateurs généralistes masque deux types d'associations aux logiques opposées, selon qu'elles relient la défense des consommateurs au mouvement social ouvrier ou qu'elles se concentrent sur un réformisme pragmatique destiné à parfaire la concurrence. Le mouvement de consommateurs d'origine syndicale demeure une originalité française et conduit à nuancer le courant purement consumériste d'influence anglo-saxonne. Pour les services de réseaux, cette dualité suggère d'étudier les différences de pratiques entre des associations qui approchent les nouvelles régulations avec scepticisme ou opposition et

celles qui appliquent un discours consumériste classique : clarté et justesse des prix, comparabilité, information du consommateur. Ensuite, les associations spécialisées, et tout particulièrement les collectifs d'usagers de l'eau, se démarquent du modèle participatif pour opposer une contestation externe et virulente mettant en cause l'intégralité du mode de gestion. Le tableau ci-dessous propose une synthèse des principaux types d'associations en fonction de leurs origines et de leurs logiques d'action.

Tableau n°2 : **Typologie des associations de consommateurs et d'usagers**

Type d'associations	Noms	Origines	Principales modalités d'action	Logiques d'action	Investissement dans les services de réseaux
Associations de consommateurs généralistes					
Syndicats familiaux	CSF, CSCV (jusqu'à la fin des années 1980)	<ul style="list-style-type: none"> Entre-deux-guerres : naissance du mouvement familial ouvrier ; Investissement dans la consommation dès les années 1960. 	<ul style="list-style-type: none"> Permanences et aides juridiques locales ; Participation aux instances nationales de concertation. 	La consommation perçue comme un syndicalisme du hors-travail. Tente de relier l'action consumériste à une critique globale du système capitaliste.	Années 1990, à l'aube des libéralisations. Elles s'interrogent sur le maintien des missions de service public : cohésion sociale, aménagement du territoire.
Associations de consommateurs d'origine syndicale	INDECOSA-CGT, AFOC, ADEIC-FEN, ASSECO-CFDT	<ul style="list-style-type: none"> Seconde moitié des années 1970. 	<ul style="list-style-type: none"> Participation aux instances nationales de concertation. 	Tente de relier l'action consumériste à l'action syndicale, de l'insérer dans une critique globale du système capitaliste.	Années 1990, résistance globale à toute libéralisation / privatisation. Relie la notion de service public à celle de secteur public.
Associations familiales (et féminines) non politiques	Familles de France, Familles Rurales, UFCS	<ul style="list-style-type: none"> Développement du mouvement familial traditionnel, années 1940 ; Investissement dans la consommation dès les années 1960. 	<ul style="list-style-type: none"> Permanences et aides juridiques locales ; Participation aux instances nationales de concertation ; Action centrée sur les droits du consommateurs. 	Réformisme modéré : favorable au renforcement de la régulation des marchés pour lutter contre les abus des producteurs.	Années 1990 : action centrée sur les litiges pour la téléphonie mobile et les techniques de marketing des opérateurs. Position neutre sur la libéralisation.
Associations consoméristes	UFC (et CLCV depuis le début des années 1990)	<ul style="list-style-type: none"> Initiative de l'Etat puis association autonome en 1968 ; Développement au cours des années 1970 grâce à la presse spécialisée. 	<ul style="list-style-type: none"> Edition d'une presse spécialisée et information ; Veille et contrôle des prix ; Litiges. 	Dénonce les dysfonctionnements des marchés. Action vouée à parfaire l'information, les conditions de choix et la protection du consommateur.	Fin des années 1990 : action centrée sur les litiges de téléphonie mobile et les hausses de prix de l'eau. Favorable à la libéralisation si la protection du consommateur est garantie.

Type d'associations	Noms	Origines	Principales modalités d'action	Logiques d'action	Investissement dans les services de réseaux
Associations d'utilisateurs spécialisées					
Télécoms	AFUTT	Créée en 1969, Développement au cours des années 1980	Expertise, études et participation aux concertations des entreprises, de l'ART et du ministère de l'Industrie.	Approche néo-libérale centrée sur la promotion du choix du consommateur.	Dès les années 1970, mobilisation sur l'équipement du territoire. Années 1980 : engagement en faveur de l'amélioration de la relation de service. Années 1990 : promotion de l'ouverture à la concurrence des marchés.
Eau	Eau secours, ACF, ACE Lyonnais, Eau nette, S-eau-S, etc.	Années 1990	Expertises tarifaires, actions en justice et lobbying médiatique.	Action protestataire centrée sur les hausses de prix et la fiabilité de la gestion déléguée.	Mobilisation en contexte de crise de la gestion locale de l'eau. Demandes de transparence des prix et de la gestion de l'eau. Appel au retour à la gestion directe en régie.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Le développement de la participation des usagers s'inscrit dans un processus de refonte des régimes de régulation et de recomposition des pouvoirs. Depuis le début des années 1990, les relations entre entreprises et autorités publiques ont été révisées. D'une part, les collectivités renforcent leurs poids dans la gestion de l'eau. D'autre part, l'Etat réactualise son rôle de législateur, par le biais des lois de libéralisation et de réglementation.

Pour légitimer son action, celui-ci renforce la place d'un troisième acteur : l'association de consommateurs. L'objectif est de sortir du face à face avec les entreprises en introduisant le point de vue d'un tiers. L'Etat n'est pas seul à valoriser cet acteur. De même, les entreprises et certaines collectivités accordent une plus grande place aux associations afin d'équilibrer les jeux de pouvoir. Faire-valoir, arbitre ou allié, le positionnement des associations peut varier mais tous les protagonistes semblent avoir intérêt à en renforcer la place. La relance de la participation des usagers par les institutions et les entreprises s'illustre par la multiplication des modalités d'intervention à disposition des usagers. Ces modalités concernent tant la prise en compte du point de vue individuel des usagers que de ceux de collectifs organisés : enquêtes, sondages, traitement des plaintes, groupes témoins, concertation, médiation, consultations publiques, auditions.

Les associations de consommateurs généralistes ont élargi le champ de leur revendications aux services de réseaux. Sous l'effet de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications et d'une refonte des régimes de régulation de l'eau, elles ont appelé à renforcer la protection des consommateurs, la vérité des prix et la transparence de gestion. Dans un même temps, des associations spécialisées ont accru leur expertise dans les secteurs de l'eau et des télécommunications. Pour les plus contestataires, cette expertise a été mise au service d'actions en justice ou d'un lobbying politique et médiatique local. De la participation à la protestation, un éventail d'actions associatives complète désormais les dispositifs de participation institutionnalisés : lobbying institutionnel, pression médiatique, procédures judiciaires, contre-expertises.

La rencontre entre les institutions, les entreprises et les associations de consommateurs ou d'usagers entraîne une double mutation :

- tout d'abord, tant au plan national que local, les autorités élues ne semblent plus disposer du monopole de représentation des usagers ;
- ensuite de nouvelles potentialités d'intervention sont offertes aux associations qui commencent à se mobiliser dans le champ des services publics marchands.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Depuis la seconde moitié des années 1980, les deux modèles historiques des services publics marchands ont connu d'importantes transformations aux plans institutionnel, financier et réglementaire. Les collectivités locales ont acquis de plus grandes marges de manœuvre dans la gestion des services d'eau et d'assainissement. Mais, cette autonomie s'est traduite par des dérives du modèle de gestion déléguée, mettant à jour les difficultés de la maîtrise publique locale des services urbains. Au plan national, l'architecture du système de régulation a été réformée dans sa globalité avec une ouverture progressivement généralisée à la concurrence et un démantèlement des monopoles publics intégrés. Ces réformes se sont accompagnées d'une refonte du rôle des autorités publiques nationales. Le passage d'un Etat-interventionniste à un Etat-régulateur s'est illustré par la dé-intégration des différentes fonctions historiques de la tutelle, entre les rôles d'actionnaire, de régulateur des marchés et de législateur, responsable de la définition des missions de service public.

En parallèle, les entreprises de réseaux ont progressivement réformé leur management interne. Depuis l'achèvement de l'équipement de la population et des territoires, l'adoption des logiques gestionnaire et commerciale illustre le passage de l'entreprise industrielle à l'entreprise de service. De plus, sous l'effet d'une compétition directe sur le marché – pour les opérateurs de télécommunications –, d'une concurrence modale – pour le chauffage électrique– ou d'une concurrence pour le marché fondée sur les effets de réputation – pour les distributeurs d'eau, les objectifs d'amélioration des performances commerciales et d'accroissement de la productivité ont pris une importance de premier plan. L'image du client promue par les élites dirigeantes représente un nouvel aiguillon au service d'objectifs entrepreneuriaux.

Ces différentes mutations ont encouragé le développement de la participation des usagers. Dans le secteur de la distribution d'eau, les tentatives de ré-encadrement de l'action des collectivités locales par l'Etat ont été légitimées par le soutien des mouvements d'usagers, largement consultés par le Gouvernement et le Parlement lors de la préparation des projets de loi. Au plan local, certaines collectivités ont choisi de renforcer la concertation pour

limiter la contestation associative et pour équilibrer les jeux de pouvoir entre l'autorité organisatrice et les distributeurs. Enfin, en prévision de la libéralisation, les opérateurs historiques ont choisi d'approfondir les modalités de prise en compte des attentes des usagers et de leurs représentants grâce à des concertations, des enquêtes et des groupes témoins. Ainsi, l'ensemble des parties-prenantes du système de régulation a trouvé un intérêt à convoquer un troisième acteur : le mouvement consommateur.

Du côté des associations, la libéralisation des services nationaux et les nouvelles modalités de gestion et de financement des services d'eau ont suscité la mobilisation des associations de consommateurs dans le champ des services de réseaux. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, de hausses des prix de l'eau et de montée des controverses relatives à la transparence de gestion des services urbains, l'action associative a connu un essor sans précédent.

Depuis le début des années 1990, l'utilisateur, qui était jusqu'alors représenté par les autorités élues, se trouve doublement représenté, par les autorités publiques qui continuent à revendiquer ce rôle et par les associations de consommateurs, pour qui les services publics marchands deviennent un nouvel objet de mobilisation. Les nouvelles régulations des services de réseaux offrent de nouvelles potentialités d'interventions aux usagers, sortant du modèle traditionnel de la représentation électorale pour adhérer à de nouvelles formes de participation associative.

Quels sont les enjeux soulevés par ces nouvelles mobilisations ? Dans quelle mesure ces nouvelles relations des usagers aux services publics modifient-elles le statut de l'utilisateur ?

PARTIE II.

NOUVEAUX STATUTS DE

L'USAGER : DOMINATION

DU CONSOMMATEUR,

RESISTANCE DU CITOYEN

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

Au cours de la première partie, nous avons montré comment l'ouverture à la concurrence, les nouvelles formes de pilotage des services de réseaux et l'adoption d'une logique commerciale par les entreprises contribuent à modifier les modalités de représentation des usagers. Ces mutations d'ordre réglementaire, politique et gestionnaire ont offert de nouvelles potentialités d'action aux associations de consommateurs et aux usagers individuels. Elles ont aussi provoqué une mobilisation sans précédent du mouvement associatif dans le champ des services publics marchands, alors que ces secteurs sont restés à la marge de leurs objets d'intervention jusqu'au début des années 1990.

Dans quelle mesure ces nouvelles modalités d'intervention entraînent-elles une modification du statut de l'utilisateur ?

Au cours de cette seconde partie, nous étudierons l'évolution du statut de l'utilisateur à partir d'une grille d'analyse fondée sur la construction de trois figures : le consommateur, le client et le citoyen. Nous analyserons les évolutions de ces figures, leurs mises en tension, en montrant comment sous l'effet des stratégies des associations, des institutions et des entreprises nous pouvons observer le passage de l'utilisateur au consommateur.

Dans un premier temps (chapitre 4), nous proposerons un approfondissement et une reconstruction théorique des nouvelles figures de l'utilisateur : consommateur, client, citoyen. En dépassant les discours, nous montrerons comment les mutations à l'œuvre affectent le statut de l'utilisateur, faisant émerger ces trois catégories concurrentes. La méthode de construction des figures s'attachera tout d'abord à mettre en évidence les origines théoriques de ces trois catégories issues respectivement des sciences économiques, du marketing et des sciences politiques. Puis nous étudierons les conditions d'émergence du consommateur, du client et du citoyen dans l'espace public. Enfin, nous montrerons comment ces différentes figures de l'utilisateur font progressivement irruption dans le champ des services de réseaux, entre le début des années 1980 et la fin des années 1990.

Dans un deuxième temps (chapitre 5), nous validerons l'hypothèse d'une domination croissante de la figure du consommateur dans le système de régulation des services de réseaux. La domination du consommateur, ou la « consumérisation » de l'utilisateur, s'illustre par un développement des enjeux consuméristes, jusqu'alors marginaux dans le champ des services publics marchands. Ces enjeux se cristallisent autour de trois thématiques principales :

- l'application du principe de vérité des prix ;
- le renforcement de l'évaluation des performances et d'une définition de standards de qualité de service ;
- l'approfondissement des dispositifs de protection du consommateur et l'application du droit au recours.

Ensuite, nous verrons que l'essor de la figure du consommateur génère des tensions avec la figure du client, promue par le marketing des firmes. Dans le marché de la téléphonie mobile en particulier, l'idéal de choix du consommateur s'est rapidement heurté à la figure du client fidèle des opérateurs. Ces tensions entre consommateur et client se manifestent par une judiciarisation de la relation marchande et par une montée des revendications associatives dans ce secteur. Enfin, nous montrerons que la priorité nouvelle donnée aux préoccupations consuméristes tend à promouvoir une régulation centralisée des services nationaux et des services locaux (standards, régulateurs sectoriels). Le consumérisme apparaît comme un facteur de centralisation de la régulation.

Enfin, malgré le fort développement de la relation marchande, nous analyserons au cours du chapitre 6, la persistance d'enjeux de citoyenneté. Toutefois, nous montrerons que ces enjeux citoyens ont changé de nature. La cohésion sociale et territoriale qui représentait les principales valeurs associées aux services publics marchands depuis l'après-guerre n'apparaît que marginalement dans les interactions entre représentants des usagers et organisations. Par contre, les problématiques de protection de l'environnement et de transparence de l'action publique locale deviennent des enjeux clés. Leurs prises en compte ont provoqué des articulations originales ou à l'inverse des tensions entre les figures du consommateur et du citoyen.

CHAPITRE 4. CONSOMMATEUR, CLIENT, CITOYEN : TROIS CANDIDATS A LA SUCCESSION DE L'USAGER

PLAN DU CHAPITRE

Introduction du chapitre 4	192
4.1- Méthode de construction des figures du consommateur, du client et du citoyen.....	193
4.2- L'utilisateur du service public : une figure hybride issue du compromis politique et social d'après-guerre	197
4.2.1- Le bénéfice des droits sociaux	198
4.2.2- Le bénéfice d'une offre bon marché et standardisée.....	200
4.3- Le consommateur-sélectif : comparaison, choix et prise de parole.....	203
4.3.1- Le consommateur-sélectif : du néo-libéralisme au consumérisme	203
4.3.2- L'entrée du consommateur-sélectif dans les services publics marchands : vérité des prix, libéralisation et réglementation.....	211
4.4- Le client-roi : différenciation, satisfaction et fidélisation.....	220
4.4.1- Le marketing comme évitement de la concurrence.....	221
4.4.2- Le client comme évitement du consommateur	224
4.4.3- L'avènement du client-roi des services publics : pourquoi dompter le monopole ?	227
4.5- Le citoyen-éclairé : redevabilité, externalités et dépassement de la relation marchande	232
4.5.1- Des droits civiques aux droits sociaux : les fondements politiques de la figure du citoyen.....	232
4.5.2- La réactualisation de la figure du citoyen dans les services publics marchands.....	237
Conclusion du chapitre 4.....	242

INTRODUCTION DU CHAPITRE 4

L'évolution du statut de l'utilisateur dépasse les discours pour s'ancrer dans les stratégies et les pratiques des acteurs de la régulation des services publics. Les figures que nous formalisons, s'intéressent aux registres d'action qui nous aideront à appréhender les stratégies de chacun. Elles sont le support d'une grille de lecture des différentes études de cas exposées au cours des chapitres 5 et 6. Nous souhaitons étudier les points de vue des institutions, des entreprises et des associations sur le statut de l'utilisateur et sa place dans la régulation. Cet outil d'analyse devra permettre de classer et de comparer les stratégies des acteurs et de souligner des logiques de superposition, d'hybridation ou de fragmentation des figures de l'utilisateur. Nous avons choisi de consacrer un chapitre à définir en détail, l'origine et les principales caractéristiques de ces trois figures : consommateur, client, citoyen.

L'objectif de ce chapitre est de comprendre les contextes et modalités d'émergence dans le champ des services publics de ces trois figures de l'utilisateur. Dans un premier temps, nous avons choisi de nous appuyer sur des définitions théoriques, se référant à trois champs disciplinaires : les sciences économiques pour le consommateur, le marketing pour le client et les sciences politiques pour le citoyen. Ensuite, nous montrerons comment ces concepts théoriques ont influencé les pratiques des acteurs et contribué à faire émerger des figures pragmatiques. Cette perméabilité entre sciences sociales et pratiques des institutions passe par deux canaux principaux : influences idéologiques et impact des formations universitaires. Ce transfert de la théorie à la pratique a permis l'imposition progressive de ces catégories dans l'espace public entre les années 1950 et 1960 en France, avant d'être élargies à la sphère des services publics marchands depuis le milieu des années 1980.

Nous présenterons dans une première section la méthode de construction des figures. Puis nous analyserons les caractéristiques propres à l'ancienne figure de l'utilisateur des services publics (4.2). Enfin, pour chacune des figures du consommateur (4.3), du client (4.4) et du citoyen (4.5), nous étudierons leurs fondements théoriques et leurs contextes d'émergence dans l'espace public puis dans la sphère des services publics marchands.

4.1- METHODE DE CONSTRUCTION DES FIGURES DU CONSOMMATEUR, DU CLIENT ET DU CITOYEN

Les figures du consommateur, du client et du citoyen¹⁶² constituent l'ossature de la problématique et de la thèse. Avant d'en exposer le contenu, précisons la nature de ces figures et leurs méthodes de construction. L'objectif des figures, comme outil méthodologique, est de comprendre et d'ordonner les stratégies des acteurs. Il s'agira ensuite de comprendre comment ces stratégies tendent à modifier le statut de l'utilisateur.

Les débats courants sur le passage de l'utilisateur au client ou de l'utilisateur au citoyen-consommateur sous-tendent un changement de positionnement de l'utilisateur dans les nouvelles formes d'organisation des services publics marchands. Tant pour les promoteurs que pour les opposants aux réformes des services publics (politiques commerciales, libéralisation, re-régulation), l'usage des mots fait écho aux mutations à l'œuvre. Progressivement, les discours substituent au vocable d'utilisateur de nouveaux termes, les plus fréquents étant ceux de consommateur, de client et de citoyen. En annexe 2 est présenté un recensement non exhaustif de citations employant les qualificatifs d'utilisateur, de consommateur, de client et de citoyen. On peut observer que l'emploi des expressions de consommateur et de client fait allusion au marché et à la relation marchande alors que le nom de citoyen renvoie plus précisément, soit aux rapports entre les individus et les autorités élues, soit aux enjeux sociétaux des services de réseaux : protection de l'environnement, solidarité, obligation de service public. Mais l'inconvénient de l'analyse des discours au sens strict réside dans l'absence de significations précises conférées aux termes utilisés. En effet, en parlant de client ou de consommateur en lieu et place de

¹⁶² Nous utilisons le terme de figure pour désigner des modèles théoriques de l'utilisateur. Construites à partir des sciences économiques, des sciences de gestion et des sciences politiques, les figures respectives du consommateur, du client et du citoyen désignent des idéaux-types de l'utilisateur du service. Elles renvoient à des formes spécifiques de relations au service public. Au cours des prochains chapitres, nous parlerons aussi de statut et de catégorie de l'utilisateur. Le terme de catégorie renvoie aux qualificatifs utilisés par les différents acteurs du système de régulation pour désigner l'utilisateur du service. A l'inverse des figures, les catégories se réfèrent aux discours et non à des modèles théoriques épurés. Enfin, le terme de statut correspond à la fonction effectivement assignée par les associations, les entreprises et les autorités publiques aux utilisateurs. Le statut de l'utilisateur peut s'appuyer sur l'hybridation de différentes figures théoriques, comme par exemple le consommateur et le citoyen.

l'ancienne expression d'usager du service public, les entreprises, les collectivités locales, l'Etat et les associations renvoient à des variables implicites.

L'intérêt de cette étape centrale de construction des figures de l'usager est double :

- fixer une grille d'analyse commune des différentes stratégies et pratiques d'acteurs et du statut conféré à l'usager ;
- engager une réflexion théorique en décroissant des notions habituellement dissociées par les disciplines : sciences économiques, marketing et action publique.

Méthode de construction des figures

Les figures que nous avons choisies de construire se situent au croisement des concepts théoriques et des approches empiriques des acteurs. Cette association de théorie et d'empirie est justifiée par l'impossible cloisonnement de ces deux dimensions. La séparation artificielle entre théorie et action conduirait à considérer que les acteurs ne sont pas influencés par les théories (pas de formation universitaire, pas d'expertise...) ou que les concepts théoriques ont été conçus sans liens avec les contextes contemporains à leur élaboration. A l'inverse, les figures de l'usager, comme notions empirico-théoriques, visent précisément à classer les stratégies d'acteurs et à montrer dans quelle mesure celles-ci s'inspirent, s'opposent, se différencient ou mélangent divers supports théoriques.

Par la méthode utilisée, la construction des figures de l'usager s'inspire de la méthode de construction des cités formalisées par Luc Boltanski et Laurent Thévenot. En 1991, dans *De la justification*¹⁶³, les auteurs se sont attachés à définir des modèles de justification publique, dénommés cités. Les cités construites par Luc Boltanski et Laurent Thévenot prennent pour point de départ les disputes et controverses ordinaires entre des personnes au sein d'un espace public. Les auteurs notent que pour légitimer leur discours, les individus font le plus souvent appel à des registres de justification impliquant une généralité qui les conduit à dépasser leur situation particulière. Ces registres de justification sont peu nombreux et impliquent tous des conceptions spécifiques et

¹⁶³ Boltanski, L. et Thévenot, L. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991. p. 99.

systematisées du bien commun et de la justice. Les auteurs ont observé six principes supérieurs communs auxquels les individus ont aujourd'hui recours pour asseoir un accord ou soutenir un litige (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 92) : la cité domestique, la cité de l'opinion, la cité inspirée, la cité civique, la cité marchande et la cité industrielle. La méthode de construction des modèles de justification s'appuie sur des ancrages théoriques qui permettent de qualifier chacun des registres à partir d'ouvrages de sociologie politique considérés comme fondateurs de conceptions différentes du bien commun et de la justice dans une cité. A partir de ces ancrages théoriques, les auteurs en proposent une transcription empirique pour envisager la concrétisation de ces modèles et leurs places dans la société contemporaine. Pour cela, ils s'appuient sur des guides professionnels en montrant comment se transcrivent dans des schémas similaires au plan empirique. De fait, il est proposé une articulation originale entre théorie et empirie dont nous nous sommes inspirée.

Toutefois, les figures de l'utilisateur telles que nous les avons construites ne peuvent être reliées aux cités de Boltanski et Thévenot, même si des proximités sont à souligner entre le client et la cité industrielle, le consommateur et la cité marchande, le citoyen et la cité civique. En effet, nous n'avons pas choisi d'élaborer des registres de justification au sens discursif du terme, c'est-à-dire d'analyser au plan sémantique les formes d'argumentaires mobilisés par les acteurs au cours de controverses et de disputes. Les figures de l'utilisateur ne visent pas à éclaircir le sens des discours des acteurs mais davantage à ordonner et comprendre leurs pratiques. En ce sens, les figures de l'utilisateur renvoient plus à des registres d'action qu'à des formes de justification.

Pour construire les figures du consommateur, du client et du citoyen, nous avons procédé en trois étapes :

- 1^{ère} étape : détour théorique pour extraire les définitions proposées par les différentes disciplines de rattachement : sciences économiques pour le consommateur, marketing pour le client et sociologie politique pour le citoyen ;
- 2^{ème} étape : étude de la genèse de ces notions dans l'espace public en général par les acteurs institutionnels, les associations ou les entreprises (avant leur utilisation pour les services publics) ;

- 3^{ème} étape : analyse du processus d'apparition de ces figures dans le champ des services publics marchands.

Une fois définies, les figures du consommateur, du client et du citoyen serviront de grille d'analyse des terrains présentés chapitre 5 et 6. Pour chacune des figures de l'utilisateur, nous avons défini trois registres d'action : le consumérisme, le marketing et la citoyenneté. Les thèmes d'action des associations, de l'Etat, des collectivités et des entreprises seront classés selon les trois registres identifiés. Nous pourrions ainsi étudier les hiérarchies et les tensions entre les registres de la consommation, du marketing et de la citoyenneté.

Nous présenterons au cours de ce chapitre les trois étapes de construction de ces trois figures. Pour chacune d'elles, une définition synthétique est proposée à la fin des trois sections (en encadré). De plus, en fin de chapitre, un tableau synoptique présentera les principales caractéristiques des figures formalisées en reprenant les trois étapes méthodologiques exposées ci-dessus.

4.2- L'USAGER DU SERVICE PUBLIC : UNE FIGURE HYBRIDE ISSUE DU COMPROMIS POLITIQUE ET SOCIAL D'APRES- GUERRE

Au fil de la thèse, nous utilisons le terme d'usager dans un sens générique destiné à qualifier l'utilisateur des services publics marchands. Toutefois, afin de comprendre selon quels mécanismes le statut de l'usager se trouve modifié, il convient de présenter les caractéristiques de l'ancienne figure de l'usager, généralement reconnue sous l'expression « usager des services publics ».

De l'après-guerre au début des années 1980, la catégorie d'usager des services publics semble faire consensus. En effet, il peut paraître surprenant que les revendications de consommateurs à l'attention d'entreprises dont ils se trouvaient captifs ne se manifestent pas avant la fin des années 1970. De plus, d'autres observateurs soulignent à juste titre les taux élevés de satisfaction enregistrés par les principaux services publics industriels et commerciaux depuis le début des années 1970 : 90% des français considèrent que France Télécom ou EDF fonctionnent bien (Bauby, 1997, p. 37). Quelles étaient les principales caractéristiques de l'ancienne figure de l'usager ? Comment expliquer le consensus stable autour du statut de l'usager, qui n'a pas été remis en question avant le milieu des années 1980 ?

Tout comme le concept flou de service public, la catégorie d'usager intègre un ensemble de valeurs et de principes aux origines diverses. Gilles Jeannot¹⁶⁴ propose une approche historique de la catégorie d'usager. Celle-ci s'impose comme catégorie de l'action publique au début des années 1950. La figure historique de l'usager apparaît au croisement des principes politiques (cohésion territoriale, développement industriel) et juridiques fondateurs (égalité, mutabilité, continuité) et de la logique d'offre des ingénieurs (économies d'échelle, standardisation de l'offre de service, équipement du territoire).

¹⁶⁴ Jeannot, G. *Les usagers du service public*. Paris: PUF, 1998. p. 5.

Dans le prolongement du compromis de service public, l'utilisateur bénéficiait des objectifs d'efficacité productive imposés aux entreprises publiques après-guerre et du renforcement de la cohésion sociale et territoriale. Ce dernier objectif s'appuyait en amont sur les principes juridiques fondateurs et surtout en aval sur des dispositifs économiques de péréquation : subventions publiques pour le développement des réseaux de distribution d'eau puis de télécommunications, péréquations tarifaires départementales puis nationales pour l'électricité. L'utilisateur profitait dans un même temps des droits sociaux appliqués aux services publics marchands et d'une offre bon marché dont les coûts étaient socialisés ou pérégués.

4.2.1- Le bénéfice des droits sociaux

Pour Jacques Chevallier¹⁶⁵, l'apparition des termes d'utilisateur et de service public au début du XX^e siècle est concomitante. A travers le service public, l'administration n'est plus là pour dominer mais pour servir. Cette inversion du sens de la relation administrative fait de l'utilisateur la finalité ultime de l'action administrative. Ainsi, le service public, tel qu'il a été théorisé au début du siècle par Léon Duguit, se fonde sur un ensemble de droits garantis aux usagers.

Ces obligations sont par ailleurs contenues dans les lois de Rolland qui formalisent les trois fondements juridiques des services publics : égalité, continuité, mutabilité. Ces principes se rapprochent de l'esprit d'une citoyenneté élargie à des droits sociaux, véhiculée par l'Etat après-guerre. Ainsi, les notions de continuité de fourniture, de mises à niveau régulières des techniques (mutabilité) ou d'égalité des citoyens devant le service sont davantage conçues comme des droits de fait (effectivement réalisés) que comme des droits de créance. Ils font écho à la généralisation progressive de l'équipement du territoire en réseaux de base (eau, électricité puis téléphone) et au nivellement par le haut des dispositifs techniques.

¹⁶⁵ Chevallier, J. Regards sur l'administré. *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Chauviere, M. et Godbout, J. (Eds.). Paris: L'Harmattan, 1992. p. 29.

En parallèle, à partir des années 1930 et surtout après-guerre, l'élargissement de la notion d'une citoyenneté politique – fondée sur les droits civils et politiques – à une citoyenneté sociale garantissant des droits sociaux à l'ensemble des individus (santé, éducation, protection contre le chômage, retraite) se concrétise par la mise en place d'un Etat-providence prestataire de services et dont l'intervention vise à réduire les inégalités et à privilégier les fonctions de redistribution. Dès lors, le principe d'égalité des citoyens devant les services publics, perçu le plus souvent comme un simple principe juridique, a été appréhendé comme un instrument de renforcement de la cohésion nationale. Le développement social et spatial des réseaux et des services qu'ils fournissent devient un enjeu politique : une norme sociale s'instaure, qui veut que chacun soit raccordé. C'est dans l'entre-deux-guerres que ce mouvement se cristallise pour les trois réseaux¹⁶⁶. Pour l'eau, Jean-Pierre Goubert (1986, p. 186) note que « dans les années 1930, le 'progrès désirable' n'est véritablement obtenu que lorsque tous les habitants peuvent disposer de l'eau à domicile ». Pour l'électricité, c'est à cette époque qu'est mis en place le dispositif légal et financier visant à réaliser l'électrification rurale¹⁶⁷. En revanche, la notion d'égalité représente davantage un principe de non-discrimination qu'un idéal d'égalité absolue. Il n'interdit pas de traiter différemment des usagers qui se trouvent dans des situations différentes, comme par exemple les personnes habitant en zones excentrées qui ne peuvent prétendre à un droit au transport collectif (Jeannot, 1998, p. 103). Pour le secteur électrique néanmoins, le principe d'égalité est appliqué de façon extensive puisque la desserte du territoire est généralisée à partir des années cinquante. Pour le sociologue Michel Wieviorka (1989, p. 37), à la fin des années 1950, EDF est largement identifié au progrès et à la croissance :

« EDF est un service public, reconnue comme tel, elle est attachée au principe de traitement égalitaire de tous ses usagers [...]. Dans le modèle fondateur, l'image d'un conflit entre EDF et les usagers n'a guère sa place ».

Comme le souligne Christian Stoffaës, les usagers trouvent longtemps leurs comptes dans le compromis social, entre Etat et syndicats, qui concrétise l'idée de service public après-guerre (Stoffaës, 1995, p. 75). Car en plus des droits sociaux, les usagers bénéficient d'une

¹⁶⁶ Voir pour l'eau Goubert J-P. *La conquête de l'eau*. Paris: Pluriel, 1986. p. 152. Pour l'électricité Nadau, Th., L'électrification rurale. Lévy-Leboyer, M. et Morsel H. (eds.) *Histoire de l'électricité en France, tome II (1919-1946)*. Paris : Fayard, 1994. p. 1199–1232.

¹⁶⁷ P. Stahl, Le rôle des élus publics dans l'entre-deux guerres. in Lévy-Leboyer, M. et Morsel, H. (eds.) *Histoire de l'électricité en France, tome II (1919-1946)*. Paris : Fayard, 1994. p. 352–411.

offre bon marché dont les coûts étaient socialisés (subventions publiques) ou répartis entre différentes catégories d'utilisateurs (subventions croisées).

4.2.2- Le bénéfice d'une offre bon marché et standardisée

Les nouvelles normes juridiques et sociales s'incarnent dans la logique d'offre qui prévaut depuis le développement des grands réseaux d'infrastructure. Les ingénieurs élaborent différentes techniques de rationalisation industrielle. Les besoins des usagers seront évalués en termes quantitatifs. Par exemple, les grilles d'équipements viseront à préciser pour une ville de taille donnée l'ensemble des équipements nécessaires : gendarmerie, bureaux de poste, équipements de loisirs. De même, dans le secteur de l'eau, l'essentiel des enjeux s'articulera autour du juste calibrage des conduites et de l'offre d'une ressource au moins équivalente aux besoins locaux. Ce projet de rationalisation passe en parallèle par un encadrement des comportements des usagers, comme les techniques de gestion des flux pour les infrastructures de transports collectifs. Les dispositifs de rationalisation industrielle des services de réseaux autorisent ainsi une forte standardisation de l'offre de service. Comme le note Gilles Jeannot, l'uniformité de l'offre se rapproche des notions juridiques et politiques d'égalité de traitement des usages (1998, p. 8).

Le principe d'égalité se traduit également par un équipement territorial progressivement généralisé. Le projet politique d'universalisation entraîne une modification profonde de la relation entre producteurs et consommateurs domestiques, désormais usagers des services de réseaux. Au plan économique, le développement des réseaux et services aux usagers s'illustre par l'adoption d'une logique d'équilibre collectif autorisant notamment des subventions publiques pour financer l'extension du réseau dans les zones peu denses. C'est la fonction, par exemple, du fonds national d'aide aux adductions d'eau (FNDAE) ou du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE). Le FACE, créé en 1937, vise à faire participer l'ensemble des consommateurs d'électricité (c'est-à-dire de manière massive les populations et industries urbaines) au remboursement des emprunts d'électrification (Stahl, 1994, p. 397). Pour le secteur de l'eau, Christelle Pezon¹⁶⁸ montre

¹⁶⁸ Pezon, C. La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés. *Flux*, avril-septembre 2002, n° 48-49, p. 63.

que jusqu'aux années 1980, la gestion publique dominait à l'époque de l'équipement initial des communes. Le contribuable était sollicité de préférence à l'abonné pour accéder à un service perçu comme porteur de progrès social et sanitaire et dont la tarification au coût complet aurait ralenti la généralisation. En 1959, lorsque l'Etat crée les régies à personnalité morale et autonomie financière, il ne revient pas sur le cas particulier des régies d'eau qui peuvent se soustraire à l'obligation de l'équilibre budgétaire. En parallèle, le contrat type d'affermage défini par l'Etat en 1951 donne la possibilité aux communes de subventionner intégralement les investissements initiaux et de tarifier les services d'eau sur la base des seuls coûts de fonctionnement supportés par le fermier. En parallèle, pour les secteurs de l'électricité et des télécommunications, l'adoption du système de péréquation tarifaire aux plans géographiques (entre territoires) et sectoriels (entre différents types de consommateurs) a permis de renforcer la cohésion nationale et de faciliter l'accès au service grâce à des prix relativement peu élevés.

Pour conclure, l'universalisation des réseaux et l'égalité d'accès au service public s'est faite selon une logique d'offre, au nom d'une conception non marchande des services de réseaux ; le raccordement aux réseaux, davantage que le seul accès aux services, était conçu comme un symbole de l'égalité républicaine, comme un élément du lien social et comme un instrument de modernisation de la société.

Déjà en 1933, le juriste Pierre Laroque précisait le statut hybride dont bénéficiait l'usager du service public. Ce statut articule deux dimensions, la première liée à la relation marchande, la seconde liée à la relation de citoyenneté :

« Il revendique la qualité de consommateur pour obtenir au meilleur coût une prestation de qualité » et « il n'hésitera pas à se considérer, en revanche, comme un usager si cela lui permet de contraindre le gestionnaire à lui accorder des droits (obligation d'accorder la prestation, desserte dans des conditions difficiles) qui ne sont pas ceux d'un simple client à l'égard d'une entreprise commerciale »¹⁶⁹.

Cette hybridation a été favorisée en amont par l'attitude volontariste des pouvoirs publics et en aval par la cristallisation d'une norme sociale proclamant le "droit" de l'ensemble de

¹⁶⁹ Cité par Christian Stoffaës in *Services publics. Question d'avenir*. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995. p. 73

la population à bénéficier de ces services de base, en lien avec "l'urbanisation" des modes de vie (y compris dans les composantes non urbaines de l'espace). Cette conception renvoie à une approche de l'utilisateur comme consommateur mais surtout comme citoyen (i) devant être raccordé au réseau, (ii) devant bénéficier d'un service identique à ses concitoyens, (iii) dont les porte-parole sont les élus (et, dans le cas des grandes entreprises publiques nationales, les représentants syndicaux). Ainsi, si la relation marchande a eu un rôle à jouer (en particulier grâce à la fourniture d'un service au moindre coût), les facteurs non marchands ont été dominants. Volontarisme politique et modalités de financement exorbitantes du droit commun (péréquations, prêts d'argent public à taux préférentiel, etc.) ont caractérisé le processus de développement des réseaux, au nom d'enjeux de cohésion sociale et territoriale, de modernisation sociale ou de développement industriel faisant l'objet d'un consensus social et politique large. S'ils n'ont pas été directement à l'origine de ce modèle, les citoyens-utilisateurs ont adhéré au statut qui leur était proposé et à ses implications concrètes : solidarité financière, service uniforme et généralisé.

A partir de la fin des années 1980, cette figure hybride de l'utilisateur, intégrant les registres marchands et de citoyenneté, tend à être remise en cause. Sous l'effet des mutations réglementaires, institutionnelles et gestionnaires, trois figures émergent et peuvent se faire concurrence pour qualifier le nouveau statut dont bénéficierait désormais l'utilisateur du service public.

4.3- LE CONSOMMATEUR-SELECTIF : COMPARAISON, CHOIX ET PRISE DE PAROLE

La figure du consommateur est née avec les Trente glorieuses et l'avènement de la société de consommation. Sa formalisation a été conçue par les théories économiques classique et néoclassique qui ont institué comme principe, plus que comme réalité empirique, l'hypothèse d'un consommateur rationnel exerçant librement ses choix sur un ensemble de marchés concurrentiels. Cette figure de consommateur-sélectif, dont le principal trait serait de pouvoir choisir en toute objectivité (information parfaite et comparabilité des offres), a été médiatisée par l'action du mouvement et de la presse consuméristes au cours des années 1970. En France, après-guerre, l'Etat a joué le rôle d'initiateur en instituant cette figure dans une optique planificatrice (lutte contre les gaspillages et efficacité du marché). Depuis le début des années 1990, le consommateur a fait son entrée dans les services publics marchands sous l'influence conjointe de la Commission européenne (par le droit européen) et des associations de consommateurs nouvellement mobilisées sur ce terrain. Quels sont les enjeux de l'introduction de la figure de consommateur-sélectif dans les services publics marchands ? Quel sens donner à la figure de consommateur des services publics ?

4.3.1- Le consommateur-sélectif : du néo-libéralisme au consumérisme

Le terme de consommateur, dans son acception économique, apparaît en liaison avec la notion de consommation au début du XIX^e siècle¹⁷⁰. A cette période, le consommateur désigne « une personne ou un groupe de personnes qui utilisent un bien ou un service pour satisfaire des besoins individuels ou collectifs ». La consommation est approchée comme une action amenant un bien à perdre sa valeur économique par l'usage pour la satisfaction de besoins personnels ou collectifs. La notion de consommateur a été définie par la théorie économique classique avant d'être reprise par la théorie néoclassique, à la fin des années

¹⁷⁰ Selon le *Dictionnaire historique de la langue française*, articles consacrés aux termes de consommateur et de consommation.

1890. Le succès de l'*homo æconomicus*, défini ci-après, est lié à deux éléments principaux :

- d'un côté, la proximité entre cette notion et les évolutions de la société de consommation à la fin du XIX^e siècle ;
- de l'autre, l'écho du concept d'individu rationnel auprès du mouvement consumériste et de l'Etat depuis le début des années 1950.

Nous montrerons comment, au cours du XX^e siècle, la théorie économique a influencé le développement du mouvement consommateur et du droit de la consommation. Ainsi, un détour par la définition économique du consommateur s'impose pour comprendre dans quelle mesure ce concept a inspiré les gouvernants et les animateurs du mouvement consumériste.

a- La théorie économique en pratique

Au plan théorique, la notion de consommateur a été formalisée par la théorie économique classique, puis mise en exergue par les néoclassiques, inspirateurs des politiques néolibérales. Ces théoriciens s'intéressent à l'intérêt de l'individu, qui, selon eux, recherche par nature la maximisation de sa satisfaction, sous contrainte de budget. Jean-Baptiste Say, précurseur de la théorie néoclassique donne dès 1832, dans son *Traité d'économie politique* (p. 435), une dimension utilitariste à la notion de consommation :

« La consommation n'est pas une destruction de matière mais une destruction d'utilité »¹⁷¹.

Plus généralement, le modèle de consommateur véhiculé par la théorie néoclassique¹⁷² est celui d'un agent économique capable de choisir entre plusieurs offres. Ainsi, l'*homo æconomicus* défini par Léon Walras en 1874 est un agent économique rationnel qui exerce sa fonction sur un marché ouvert, dit de concurrence pure et parfaite. Le modèle de concurrence pure et parfaite recouvre cinq hypothèses nécessaires et suffisantes : atomicité (grand nombre de producteurs et d'acheteurs), libre entrée, homogénéité des produits, mobilité des moyens de production et information parfaite. Concrètement, les

¹⁷¹ Citation empruntée au *Dictionnaire historique de la langue française*, dans son article consacré au terme de consommateur.

mouvements de consommateurs dès le début du XX^e siècle mettent en scène une version édulcorée et pragmatique de l'être rationnel imaginé par les néoclassiques. Au cours des années 1950 en France, ce mouvement s'intensifie et la défense du consommateur vise à parfaire la concurrence en se focalisant sur les principes de liberté individuelle. Le choix du consommateur, mis en exergue, est corrélé à la notion de calcul ou d'évaluation définie comme essentielle par l'Etat dès la fin des années 1940. Les pratiques d'achat doivent être rationalisées. Le consommateur doit évaluer les différentes offres avant l'achat selon plusieurs principes :

- l'exclusion des dimensions subjectives, non ou difficilement mesurables : goûts, convictions ;
- la possibilité de comparer en fonction de critères objectivables, qui peuvent intégrer l'usage à long terme : tests comparatifs, conseils d'achat, évaluation de la durabilité des produits ;
- la possibilité de formaliser la décision grâce à la synthèse du rapport qualité-prix.

L'objectif de l'évaluation *a priori* est de réduire les incertitudes que recouvre l'acte d'achat. Le prix ne permet pas toujours à lui seul d'indiquer au consommateur le niveau de qualité du produit. Ainsi, l'ensemble des pratiques dites de défense des consommateurs a pour objectif principal de favoriser l'information de ce dernier et de l'aider à formaliser le meilleur rapport qualité-prix. Les revues de consommation, les tests comparatifs, la veille des associations et les droits des consommateurs renforcent progressivement le niveau d'information. La promotion de ces instruments a pour effet de valoriser une approche singulière d'un consommateur sinon absolument rationnel, au minimum informé, conscient et souverain de ses choix.

Ainsi la figure du consommateur qui domine à la fin des années 1940 en Europe et aux Etats-Unis constitue une approche pragmatique de la notion d'*homo æconomicus* définie par la théorie néoclassique. Le consommateur apparaît comme un être capable de définir le meilleur rapport qualité-prix et de choisir sur un marché concurrentiel.

¹⁷² L'objectif n'est pas ici de reprendre en détail la théorie du consommateur développée par Walras puis approfondie par cette école théorique depuis plus d'un siècle.

b- La naissance de la société de consommation

Le succès de la théorie du choix rationnel au début du XX^e siècle reflète une restructuration de la sphère domestique. Louis Pinto¹⁷³ démontre que le consommateur succède à la figure de la ménagère, symbolique de la vie domestique de la fin du XIX^e siècle. Celle-ci évoquait la femme au foyer chargée de tenir son ménage et son budget avec de fortes contraintes de calcul. Les vertus de la ménagère reposaient sur des principes de modération des dépenses en vue d'une gestion efficace du pouvoir d'achat. Ainsi, les premières associations de consommateurs au début du XX^e siècle étaient des Ligues d'acheteuses. La seule organisation contemporaine héritière de ce mouvement est l'Union féminine civique et sociale (UFGS). La principale action de ces ligues, encadrées majoritairement par des femmes d'entrepreneurs, était d'éduquer les ménagères de la classe ouvrière aux pratiques quotidiennes d'hygiène ou de tenue d'un budget ; une éducation ménagère organisée par les classes les plus aisées à l'attention des classes populaires.

La transition de la ménagère vers le consommateur s'opère par une autonomie progressive du comportement économique par rapport aux fortes contraintes budgétaires caractéristiques de la ménagère. Une autonomisation qui permet d'élargir l'éventail des choix à disposition des consommateurs. La transition vers le consommateur est liée à trois mutations :

- le développement de la souveraineté individuelle par le processus de scolarisation qui va permettre de donner les outils de discussion des choix ;
- la redistribution des attributions respectives des hommes et des femmes dans le ménage ;
- les transformations objectives affectant le marché illustrées par le développement de la consommation de masse, congruent de l'adoption de systèmes de production de masse.

La figure du consommateur, successeur de la ménagère (Pinto, 1990, p. 179), va se diffuser concrètement par l'essor des classes dites moyennes, les plus symboliques de

¹⁷³ Pinto, L. Le consommateur : agent économique et acteur politique. *Revue française de sociologie*, 1990, vol. XXXI, p. 193.

cette approche du consommateur. En contraste, les classes populaires demeurent contraintes au choix négatif découlant de faibles revenus tandis que les classes les plus aisées peuvent s'affranchir des contraintes budgétaires. Pendant la première moitié du XX^e siècle, la diffusion de la figure théorique du consommateur rationnel dans la société s'est opérée grâce au développement de ces nouveaux groupes sociaux dotés de caractéristiques proches du concept d'agent économique. Ainsi, sous l'effet de ces mutations, le modèle du consommateur qui prévaut en France après guerre valorise la faculté de choisir qu'offrent simultanément l'amélioration des conditions de vie et l'accès élargi aux marchés des produits de grande consommation.

Cependant, comme le notent Louis Pinto (1990, p. 191) ou Michel Wieviorka (1977, p. 206), l'imposition progressive de la catégorie de consommateur n'est pas seulement le fruit de l'expansion du marché des biens de consommation. En France, l'Etat a joué un rôle majeur dès le début des années 1950 pour promouvoir cette catégorie dans la sphère publique.

c- L'Etat initiateur

L'image de consommateur véhiculée par l'Etat s'inspire en partie des premières théories de l'action consumériste élaborées en 1910 par Charles Gide, professeur d'économie sociale et coopérative et consumériste engagé. Ce personnage va faire passer de la sphère académique à la sphère associative une approche pragmatique du consommateur. Dans son cours d'économie politique, Charles Gide donne au mouvement consommateur une mission centrée sur la prévention des distorsions de marché observables au quotidien :

« Le consommateur fera donc bien de ne pas se fier au laisser-faire et de ne pas s'endormir dans le rôle de roi fainéant »¹⁷⁴.

Pour cela, Charles Gide prône la liberté des échanges et l'établissement du juste prix. Il propose par exemple de créer une ligue en faveur de la suppression des pourboires. Cette vision, qualifiée par Louis Pinto (1985, p. 189) d'humanisme économique, sera en partie reprise par l'Etat dès la fin des années 1940. Après-guerre, le consumérisme apparaît

comme une des solutions à la relance de la productivité du pays. Grâce aux missions de productivité lancées par le Plan Marshall, des hauts fonctionnaires du ministère de l'Economie Nationale iront étudier les solutions américaines en matière de consumérisme. La défense des intérêts des consommateurs apparaît comme incontournable et prend progressivement sa place dans l'appareil d'Etat. André Romieu, fonctionnaire proche du mouvement familial, assurera dès 1947 la direction du bureau de la Consommation, nouvellement créé au sein du ministère de l'Economie Nationale. André Romieu affirme des objectifs de défense du consommateur comme moyen de limiter les gaspillages et de rationaliser le fonctionnement de la chaîne production-distribution-consommation. Dans le même temps, André Romieu devient président de l'Union fédérale de la consommation (UFC)¹⁷⁵ créée par l'Etat en 1951. L'UFC est conçue comme une large assemblée d'organisation familiales, syndicales et coopératives. En effet, après guerre, aucune association ne s'investit explicitement dans le domaine de la consommation. La création de l'UFC est le premier moyen que trouve l'Etat pour encourager des organisations existantes à se mobiliser sur ce terrain de la consommation. Ensuite les intérêts des consommateurs seront intégrés au fonctionnement des comités de préparation des différents Plans. Les associations familiales et les syndicats seront progressivement associés aux comités traitant de consommation au Commissariat général à la productivité puis au Commissariat général au plan (Ruffat, 1987, p. 117). En 1960, le rapport Armand-Rueff analyse les freins à la relance de l'économie nationale et suggère d'encourager le mouvement consumériste grâce à une représentation structurée et à des subventions. Ainsi, en 1960, à la suite de ce rapport, le Comité national de la consommation (CNC) est créé par l'Etat comme instance de représentation des organisations de consommateurs et les premières subventions seront accordées aux associations familiales, aux syndicats et au mouvement coopératif. La promotion par l'Etat de la catégorie de consommateur se démarque quelque peu de l'inspiration néo-libérale du début du siècle. Entre 1945 et 1965, le ministère de l'Economie fait de la défense des consommateurs le passage obligé d'une relance par la consommation d'inspiration keynésienne, promue par le Plan Marshall. Néanmoins, les dispositifs créés par l'Etat initient un mouvement consommateur qui prend

¹⁷⁴ Gide, C. *Cours d'économie politique*. 1925. Cité par Weiss, D. et Chirouze, Y. *Le consumérisme*. Paris : Sirey, 1984. p. 15.

¹⁷⁵ Qui deviendra ensuite l'Union fédérale des consommateurs-Que choisir ?, la principale association ayant comme vocation exclusive la défense des consommateurs.

progressivement son autonomie. Au cours des années 1960, l'UFC va se transformer en organisation indépendante et les premiers combats et critiques de la société de consommation alimentent le développement du mouvement consumériste, dès le début des années 1970. Ce mouvement adoptera progressivement une image du consommateur proche de celle promue par les théories néo-libérales et formalisées par Charles Gide au début du XX^e siècle.

d- Approche consumériste : l'image du consommateur-sélectif

Le mouvement consommateur en France se développe dès la fin des années 1960¹⁷⁶. Une des caractéristiques du mouvement français est d'intégrer pour la principale organisation, l'UFC-Que choisir ?, des fonctions de représentation, de protection du consommateur (dès 1974) et d'édition grâce au développement d'une presse spécialisée. Le développement simultané de *Que choisir ?* et de *50 millions de consommateurs*¹⁷⁷ en témoigne, l'aura du mouvement consommateur s'accroît précisément entre 1968 et 1974. Le nombre d'abonné à *Que choisir ?* passe de 5000 en 1969 à 288 000 en 1973. Le consumérisme à la française véhiculé par la presse spécialisée oscille entre une information très concrète permettant d'aider le consommateur à choisir et une critique plus globale de la sphère de la production, inspirée du mouvement de mai 1968. Le statut de *watchdog* (chien de garde) caractérise le mieux les associations telles que l'UFC ou que la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV)¹⁷⁸. *Consumer watchdog* est le qualificatif le plus souvent employé par les associations américaines pour affirmer leur rôle de veille. Une fonction dont le mouvement consumériste français s'inspire directement¹⁷⁹. Dans les années 1970, les affaires de pollution des plages ou du veau aux hormones sont l'occasion pour elles d'affirmer leur fonction d'alerte. Ainsi, les associations et leurs organes de presse véhiculent l'image d'un consommateur éclairé,

¹⁷⁶ Une présentation détaillée du mouvement consommateur est proposée dans le Chapitre 3, section 2.

¹⁷⁷ *50 millions de consommateurs* (aujourd'hui *60 millions de consommateurs*) est édité par l'Institut national de la consommation qui reste un organisme dépendant de l'Etat.

¹⁷⁸ La CLCV est passée par différents registres, du syndicalisme familial à la défense du cadre de vie. Elle semble avoir adoptée depuis le début des années 1990 une posture plus proche de l'UFC, tentant de se cantonner à un consumérisme pur, excluant toute critique sociale par exemple.

¹⁷⁹ Trumbull, G. *Strategies of Consumer-Group Mobilization : France and Germany in the 1970s. The Politics of Consumption*. Daunton, M. et Hilton, M. (Eds.). Oxford: Berg, 2001. p. 261.

attentif et revendicatif. Les tests comparatifs, les conseils d'achat mettent en scène un consommateur qui doit s'informer afin d'objectiver ses critères de choix et d'éviter de se laisser porter par les sentiments, les modes et autres penchants purement subjectifs. Leur mission consiste à parfaire le degré d'information du consommateur, à renforcer sa capacité de choix et à améliorer le fonctionnement de la concurrence.

Le droit de la consommation qui émerge dans les années 1970 relaie directement le combat des associations pour un consommateur souverain et sélectif. Les premiers droits du consommateur ont été affirmés par John Fitzgerald Kennedy, président des Etats-Unis, en 1962 et restent fréquemment repris dans les historiques comme référentiel du consumérisme français¹⁸⁰ :

- droit de choisir ;
- droit à l'information ;
- droit à l'écoute et à la représentation ;
- droit à la sécurité.

En France, le droit de la consommation, constitué pour l'essentiel au cours des années 1960 et 1970, ne présente pas encore un caractère homogène et cohérent. Il consiste en une somme de textes réglementaires qui visent à protéger le consommateur sur le marché pour promouvoir son information et sa capacité de choix. Les domaines d'intervention du droit de la consommation sont la réglementation des produits et services, de leur qualité et de leur sécurité, la réglementation des conditions contractuelles qui lient producteurs et consommateurs, le contrôle des pratiques commerciales et enfin la réglementation de l'information des consommateurs : publicité, étiquetage, certification (Weiss et Chirouze, 1984, p. 111). La refonte et la mise en cohérence du droit de la consommation demeurent une revendication récurrente des associations qui demandent en particulier le droit au recours collectif devant les tribunaux, par lequel les associations pourraient ester en justice au nom de l'ensemble des consommateurs. Jusqu'à présent, les associations peuvent uniquement se porter partie-civile dans des affaires opposant des consommateurs aux entreprises. Le droit au recours collectif, autorisé aux Etats-Unis sous le nom de *class*

¹⁸⁰ INC. *Histoire du consumérisme en France*. INC. [en ligne] www.conso.net ou Weiss, D. et Chirouze, Y. *Le consommérisme*. Paris: Sirey, 1984. 387 p.

action, apparaîtrait comme le moyen de renforcer simultanément le pouvoir, la capacité d'action et la légitimité du mouvement consommateur.

La figure du consommateur dont nous venons de proposer un historique peut prêter à controverse. En effet, définir le consommateur dans une approche néo-libérale et individualiste peut soulever de vives critiques essentiellement fondées sur le caractère simpliste de l'*homo œconomicus*. Michel Wieviorka (1977, p. 38) donne une analyse plus dialectique de la figure du consommateur en les partageant en deux tendances :

- une approche dite défensive par laquelle le consommateur symbolise une extension dans le champ du hors-travail de la catégorie de travailleur. L'action est centrée sur la défense du pouvoir d'achat populaire et la lutte contre les hausses de prix dans une optique de lutte des classes ;
- une approche offensive, reliée au consumérisme anglo-saxon (auquel nous faisons référence ici) qui consiste en un contrôle de la production affirmant la rationalité économique et assurant la constance du mode de production capitaliste.

En France, le mouvement consommateur d'origine syndicale s'est appuyé sur le premier type d'approche, qui caractérise davantage le mouvement consommateur des années 1920, pour faire accepter à la base l'intérêt d'une lutte en faveur des travailleurs-consommateurs. D'autres approches du consommateur sont donc envisageables. Toutefois, pour construire une grille d'analyse visant à décrire des tendances lourdes, nous avons choisi une définition univoque du consommateur qui permet de saisir plus aisément les décalages avec les figures concurrentes du client et du citoyen (présentées en section 2 et 3).

4.3.2- L'entrée du consommateur-sélectif dans les services publics marchands : vérité des prix, libéralisation et réglementation

L'introduction de la figure du consommateur dans les services publics marchands s'opère à partir du milieu des années 1980 sous l'influence des autorités publiques aux plans national et européen. Née au cours des années 1950, la figure du consommateur a été progressivement importée dans les services publics, comme le montrent trois démarches complémentaires :

- L'application du principe de vérité des prix qui renforce le poids de la relation marchande dans la régulation des services de réseaux ;
- La généralisation progressive du principe de choix qui se traduit par le processus d'ouverture à la concurrence ;
- La création de dispositifs de participation pour susciter la prise de parole du consommateur ;
- Le développement de modalités d'information et de protection du consommateur, grâce à une réglementation et une régulation renforcées.

Ces mesures, à l'initiative de la puissance publique, sont relayées par le regain d'intérêt du mouvement consommateur pour les services publics marchands, en particulier l'eau et les télécommunications. Le consommateur devient la figure privilégiée du processus de marchandisation puis libéralisation des services de réseaux. Les différents dispositifs détaillés ci-après nourrissent un objectif commun : donner au consommateur des moyens d'évaluation, de contrôle et si possible de sélection de l'offre de service. L'action est centrée sur l'ensemble des caractéristiques du service offert : son prix (qui doit refléter les coûts réels du service rendu au consommateur individuel) et sa qualité ou sa sécurité, en particulier sanitaire (effets des téléphones mobiles sur la santé, effets du plomb dans l'eau du robinet).

a- L'application du principe de vérité des prix et l'individualisation des rapports marchands

L'application du principe de vérité des prix, par une tarification qui reflète les coûts de production du service, constitue la première mutation qui illustre le passage de l'utilisateur au consommateur. Le processus de marchandisation des services de réseaux, qui précède leur libéralisation, s'illustre par le retrait des techniques de régulation économique traditionnelles telles que les financements publics, les subventions croisées ou les péréquations tarifaires. Ces mutations ont eu pour effet de renforcer le principe consumériste de vérité des prix. Elles se traduisent par une remise en question des formes historiques de subventions croisées ainsi que par une individualisation croissante des rapports marchands.

Dans le secteur de l'eau, la dé-régulation économique a été marquée en France par l'adoption de l'instruction comptable M49 en 1992 qui renforce les obligations de séparation comptable et supprime (à quelques dérogations près) les financements croisés entre les budgets principaux des communes et le budget annexe de l'eau. Cette nouvelle norme impose la mise en pratique de principes comptables anciens mais peu appliqués par les collectivités. Elle vise à instaurer une séparation claire entre ce qui relève de la fiscalité locale et ce qui relève du prix du service. Elle rompt avec la pratique des transferts entre budgets qui avait permis de financer entre les années 1930 et 1950 le développement des réseaux, en particulier grâce aux contrats d'affermage qui les autorisaient. En 1993, la jurisprudence¹⁸¹ réaffirme la nécessité pour le prix de l'eau de refléter le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement du service d'eau. La loi Barnier¹⁸² de 1995 interdit les droits d'entrée qui étaient demandés par certaines collectivités aux délégataires pour accéder aux marchés et venaient abonder les budgets municipaux.

Dans le secteur des télécommunications, la péréquation économique des tarifs (entre différentes catégories de consommateurs) a été largement remise en cause par l'ouverture à la concurrence des communications longue distance. Les baisses de prix qui en ont résulté n'ont plus permis de financer les équipements par les recettes de trafic et ont imposé à l'opérateur historique, en accord avec l'Etat, d'élever le montant de l'abonnement pour payer les coûts fixes d'exploitation de l'infrastructure.

Dans le secteur électrique, l'explicitation des transferts entre les budgets de l'Etat et celui des entreprises est demandée dès 1967. Le rapport Nora plaide pour une définition claire et un financement transparent des obligations de service public. Cependant, il faut attendre la relance de la contractualisation entre l'Etat et l'entreprise au milieu des années 1980 pour que les transferts financiers soient clairement encadrés. Puis en 2003, les coûts des missions de service public sont évalués. Elles seront dorénavant financées par le Fonds du service public de l'électricité, abondé par l'ensemble des opérateurs. En février 2003, une

¹⁸¹ Tribunal administratif de Lyon, jugements du 14 décembre 1993 et 22 décembre 1994 concernant l'annulation du contrat de délégation de l'eau de Saint-Etienne.

¹⁸² Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite "loi Barnier". J.O. n°29 du 3 février 1995.

ligne « financement du service public de l'électricité » apparaît pour la première sur les factures des consommateurs.

En parallèle, le deuxième registre d'évolution relatif à la tarification des services se caractérise par une individualisation et une différenciation (notamment commerciale)¹⁸³ progressives des services et par l'importance croissante de la gestion de la demande (*demand side management*)¹⁸⁴, dont la règle de vente au coût marginal élaborée pour l'essentiel à EDF constitue une forme pionnière. Au plan technico-commercial, un exemple d'individualisation du service est le développement des compteurs d'eau individuels¹⁸⁵, d'une part, par l'effet mécanique du développement de l'habitat individuel et, d'autre part, en habitat collectif, sous la pression croissante des résidents (copropriétaires ou colocataires). En 2000 par exemple, suite à une longue pression des organisations de consommateurs nationales, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains¹⁸⁶ prévoit la mise en place de compteurs individuels dans les logements sociaux pour adapter le montant facturé aux volumes effectivement consommés par les résidents.

b- Le choix du consommateur : entre souveraineté individuelle et efficacité de gestion du service

Le raisonnement libéral confère une double vertu à la concurrence :

- Le marché apparaît comme une condition d'affirmation de la souveraineté individuelle du consommateur (opposée à la dépendance d'un usager subissant le monopole) ;
- La concurrence constitue ensuite un aiguillon qui permet d'accroître l'efficacité de gestion et le niveau de service.

¹⁸³ G. Jeannot, *Les usagers du service public*, PUF (coll. Que sais-je ?), Paris, 1998, p. 17.

¹⁸⁴ En lien avec le développement des techniques d'information et de communication, qui autorisent une gestion plus fine des systèmes techniques, des usages, des usagers et des marchés.

¹⁸⁵ L'invention du compteur d'eau remonte à la fin du XIX^{ème} siècle, mais sa généralisation au niveau individuel est un phénomène relativement récent.

La libéralisation des services publics trouve ses origines dans les théories libérales de l'Etat qui militent pour une sphère publique la plus réduite possible. Milton Friedman donne en 1979 dans la première version de *Free to chose* (libre de choisir) une approche critique des Etats de tradition socialiste et planificatrice et propose une réaction contre le *big government* (Friedman, 1979, p. 294). La première cible est l'inefficacité de la gestion publique qui n'est soumise à aucune pression marchande. Milton Friedman propose par exemple d'introduire la concurrence dans l'enseignement scolaire en dotant les parents de bons (ou *vouchers*) qui permettraient à ces derniers de sélectionner l'école de leur choix en supprimant toute carte scolaire (*ib.*, p. 158). La seconde cible est le pouvoir bureaucratique qui ferait subir aux citoyens des décisions inefficaces visant en priorité au maintien des budgets et du pouvoir. De plus, le pouvoir bureaucratique serait tenté de privilégier des intérêts particuliers¹⁸⁷.

Dans la dernière édition de *Free to chose*¹⁸⁸, Milton Friedman se félicite de la nouvelle tournure que prennent les réformes de l'administration dans les pays dits de tradition socialiste. Il cite l'exemple britannique pour étayer sa description du tournant libéral. Sous l'influence de groupes de réflexion, le Gouvernement de Margaret Thatcher applique les principes de privatisation et d'élargissement du marché aux administrations et aux services publics (Jeannot, 1998, p. 53). La libéralisation de l'électricité, des télécommunications ou des chemins de fer en Grande-Bretagne a été suivie à l'échelon européen par le renforcement et l'élargissement du droit de la concurrence aux services publics. La libéralisation du secteur des télécommunications est suivie plus récemment par les premières directives européennes fixant la structure de la concurrence future du secteur électrique¹⁸⁹. A l'image des principes de Milton Friedman, la concurrence est mise en œuvre en Europe au nom du consommateur. La compétition est défendue comme une modalité d'accroissement de la liberté individuelle et de l'efficacité de gestion des services

¹⁸⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "loi SRU". JO n°289 du 14 décembre 2000.

¹⁸⁷ Notons que cet essai, écrit par un économiste américain, reflète le système démocratique des Etats-Unis marqué par le pouvoir élevé des lobbies dit de *special interest* face à des groupes de citoyens moins puissants défendant des intérêts collectifs diffus.

¹⁸⁸ Friedman, M. et Friedman, R. *Free to Choose - A Personal Statement*. New York: Harcourt, 1990. p. 283.

¹⁸⁹ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. JOCE n° L 027 du 30/01/1997, pp. 20-29.

publics. Le deuxième point d'ancrage de la figure du consommateur-sélectif des services publics marchands est donc le processus d'ouverture à la concurrence.

c- La prise de parole : adjuvant et substitut de la sélection

L'historique de la figure du consommateur développé précédemment insiste sur la faculté de choisir qui constituerait le stade suprême de souveraineté individuelle. Néanmoins, les associations et l'Etat valorisent depuis les origines un second moyen d'action du consommateur : la prise de parole et la participation. Ainsi, en cas de mécontentement en particulier après l'acte d'achat, la prise de parole offre une alternative à la défection. La prise de parole peut se référer tant au droit à l'écoute affirmé par le Président Kennedy qu'aux principes de représentation promus par André Romieu au ministère français de l'Economie, au début des années 1950.

Au plan théorique, Albert Hirschman¹⁹⁰ tente de mettre en équation les dimensions économiques et politiques de la relation consommateur-producteur. En effet, la théorie économique pure n'envisage pas la nécessité de participation, les forces du marché (ou la main invisible) étant réputées suffisantes pour assurer le fonctionnement efficace de la concurrence. Dans une approche plus pragmatique, Albert Hirschman montre qu'en cas de mécontentement des consommateurs, la défection n'est pas un aiguillon suffisant pour inciter la firme à adapter son offre de service. En effet, celle-ci intervient trop tardivement. Les effets de la défection ne se font sentir que lorsque l'ampleur du mécontentement est telle que l'organisation n'a plus les moyens d'y remédier. Ainsi, l'auteur introduit l'idée de prise de parole en complément de la défection.

La possibilité de faire défection s'impose avant tout dans les situations de concurrence. Une des thèses d'Albert Hirschmann est que le poids de la prise de parole, par rapport à la défection, augmente en situation de monopole et de dépendance, car cette voie devient le seul vecteur d'expression du consommateur. A l'inverse, lors de l'ouverture à la concurrence, le consommateur voit s'ouvrir de nouvelles possibilités de choix entre

¹⁹⁰ Hirschman, A. O. *Défection et prise de parole*. Paris: Fayard, 1995. p. 37.

différentes offres. La défection se substituerait à la prise de parole. Cette première hypothèse ne se vérifie pas dans les cas français et européen car l'injonction de prise de parole du consommateur apparaît précisément avec l'ouverture à la concurrence. Les autorités publiques préfèrent accroître le poids de ces deux canaux qui leur apparaissent complémentaires.

Pour nuancer son modèle, Albert Hirschman lui-même montre que les voies de la défection et de la prise de parole ne s'opposent pas forcément mais peuvent dans certains cas interagir. Pour qu'en situation de concurrence la prise de parole dispose d'une certaine efficacité, il faut tout d'abord que l'individu ou le groupe se sente capable d'exercer une influence sur l'organisation, car cette voie est plus coûteuse et plus complexe que la simple défection. Pour se développer, la prise de parole doit être reconnue par l'organisation et s'appuyer sur des organes puissants de représentation. De plus, la prise de parole sera en général plus forte pour les biens coûteux, pour les biens durables, ainsi que pour les services touchant à la qualité de vie.

Ainsi, dans le champ des services publics marchands, les autorités publiques ont choisi de renforcer la participation des consommateurs au moment même où elle lançait des réformes débouchant sur la libéralisation. Aux yeux des décideurs, la participation du consommateur est devenue nécessaire pour deux raisons :

- pour les services progressivement libéralisés, la prise de parole est le moyen d'élever le degré d'efficacité de la concurrence en donnant au consommateur les moyens d'en médiatiser les dysfonctionnements ;
- pour les services soumis au monopole naturel, tels que la distribution d'eau, la prise de parole, renforcée par l'Etat, est apparue comme le moyen de pallier l'absence de choix du consommateur.

Dans les deux cas, la voix du consommateur vise en théorie à renforcer la concurrence en corrigeant les imperfections ou l'absence (concurrence par comparaison, effets de réputation). Ainsi, pour les services publics marchands, la prise de parole apparaît comme une condition de fonctionnement efficace du marché, pour imiter la concurrence ou en appréhender les effets indésirables.

d- Protection et information, conditions d'efficacité de la concurrence

A l'image des dispositifs de participation, la réglementation favorable aux consommateurs est affirmée comme une condition de fonctionnement efficace du marché. Milton Friedman, chantre du libre-échange, pose comme nécessaire l'information et la protection du consommateur. Pour cela, il prend l'exemple du droit de la consommation et des instances chargées de contrôler le juste fonctionnement des marchés aux Etats-Unis. Des autorités de régulation ont été créées aux Etats-Unis pour garantir la sécurité des produits alimentaires ou lutter contre les ententes entre producteurs et les abus de position dominante. Ces autorités sont l'exemple d'une intervention minimale de l'Etat pour garantir l'exercice d'une concurrence équilibrée et plus favorable au consommateur (Friedman, 1990, p. 189).

En encourageant la création d'autorités de régulation, les nouvelles formes de régulation des services publics reproduisent ce modèle de réglementation. Les services publics ont une double caractéristique qui incite à une réglementation pro-consumériste :

- une forte intensité capitalistique qui encourage les fusions et la formation d'oligopoles, facteur de restriction du choix du consommateur ;
- une forte sensibilité sociale qui impose de garantir au consommateur la fourniture d'un service minimum.

C'est au nom de l'efficacité concurrentielle et du maintien d'une couverture universelle minimale que la Commission européenne (2000, p. 8) et le législateur¹⁹¹ affirment la nécessité de créer des instances de régulation autonomes.

Le choix, la régulation et la participation du consommateur sont centrés sur l'idée que la concurrence des services publics ne fonctionne pas automatiquement et que sa mécanique doit être huilée. Ainsi, la promotion de la figure du consommateur conduit à militer simultanément en faveur de la concurrence et de sa réglementation. Concrètement, si la figure du consommateur rime avec concurrence, c'est qu'il est intégré au cœur de la nouvelle régulation par des processus plus ou moins formalisés (textes réglementaires,

¹⁹¹ C'est par exemple le cas dans la loi ouvrant à la concurrence le secteur des télécommunications : Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO du 27 juillet 1996.

instances de participation, médiation). L'objet de l'action fait référence aux théories classiques de la consommation ; l'engagement et la participation ont vocation à protéger les consommateurs et à corriger les imperfections du marché. Ces actions sont centrées sur l'offre de service.

Dans les secteurs ouverts à la concurrence, le consommateur devra pouvoir formaliser un rapport qualité-prix et sélectionner une offre sur la base de critères tangibles. En parallèle, le consommateur sera encouragé à prendre la parole. Cette prise de parole est suscitée depuis dix ans par le législateur dans le secteur de l'eau et commence progressivement à prendre effet. Dans ce cas, le monopole naturel qui exclut toute concurrence pour la distribution d'eau potable impose de renforcer la prise de parole pour pallier l'absence de choix, de faire de l'évaluation un substitut de la sélection.

Définition : Le consommateur-sélectif

Le consommateur-sélectif est un individu capable de choisir et de définir le meilleur rapport qualité-prix sur un marché concurrentiel. Il doit être informé des composantes de l'offre de service : prix, qualité, durabilité. L'information lui permet de définir ses critères de choix et d'éviter de se laisser porter par les sentiments, les modes et autres penchants subjectifs. La prise de parole et la réglementation viennent compléter la défection pour protéger le consommateur lésé et lorsque la capacité de comparaison et de choix apparaît imparfaite.

4.4- LE CLIENT-ROI : DIFFERENCIATION, SATISFACTION ET FIDELISATION

Pour les services publics marchands, la nouvelle figure du consommateur-sélectif apparaît en tension avec la figure plus ancienne du client-roi qui a fait incursion dans l'ensemble des services publics, y compris administratifs, depuis le début des années 1980.

Dans l'histoire, la définition du terme client fait écho à deux registres distincts¹⁹². Le premier, issu de l'histoire romaine, qualifie «un citoyen pauvre se dévouant durablement corps et biens à un patron, celui-ci lui assurant en retour protection et subsistance». L'ironie veut que le sens actuel du mot client se rapproche en deux occasions du sens romain : l'idée de durabilité, ou de fidélité de l'engagement et l'idée de protection en échange (clientélisme). Le terme contemporain de client, dans le domaine des rapports commerciaux, apparaît à la fin du XIX^e siècle pour désigner «une personne qui achète régulièrement des services ou des choses dans un établissement commercial». Le *Dictionnaire historique de la langue française* introduit une légère nuance entre les termes de consommateur et de client : le consommateur fait référence au bien (ou au service) utilisé alors que le client fait plus explicitement référence aux rapports à l'entreprise. Par exemple, les formules de client fidèle ou de bon client qualifient le point de vue de la firme sur ses clients, dans une appréciation possessive : mon client, nos clients.

En accentuant cette nuance, nous avons approfondi la définition du client-roi en nous appuyant sur le marketing. En effet, le développement du marketing dès le début des années 1930 inaugure l'image du client fidèle à l'entreprise ou à la marque. Mais quelles sont les origines théoriques de la notion de client ? Nous venons de souligner que l'invocation de la figure du consommateur-sélectif, d'inspiration néoclassique, renvoie à la notion de calcul ou de rationalité qui présiderait au choix puis à l'achat. A l'inverse, nous montrerons que la catégorie de client-roi vise à éviter le calcul rationnel et à valoriser la subjectivité de l'individu sur le marché¹⁹³ : ses goûts, ses envies, ses normes sociales et

¹⁹² Dictionnaire historique de la langue française, article consacré au terme de « client ».

¹⁹³ Comme nous l'avons montré au cours du recensement des discours sur l'usager, présenté dans l'annexe 2, dans le champ des services publics marchands, nous pouvons observer une certaine confusion entre l'emploi des mots client et consommateur. Dans ce cas, l'usage du vocable de client renvoie souvent à l'idée de mise en concurrence des services, en opposition à l'image d'usager captif. Dans le secteur

culturelles. Une fois saisis, ces éléments subjectifs permettent à la firme de se différencier de ses concurrents en proposant au delà de la satisfaction basique du meilleur prix, la satisfaction des désirs du client (révéls ou non). Ainsi, les figures de client et de consommateur relèveraient de postulats théoriques opposés.

Dès les origines, le développement du marketing se caractérise par une fonction d'évitement de la concurrence (1). En conséquence, la satisfaction subjective du client apparaît aux yeux de l'entreprise comme le moyen d'éviter le choix mathématique du consommateur. A l'inverse, les associations de consommateurs ou le législateur veillent aux dérives possibles du marketing pour tenter de maintenir un bon niveau de comparabilité entre les offres. Ainsi, une tension s'opère dès les débuts entre consumérisme et marketing (2). Mais, pour les services publics, le client-roi est apparu bien avant les perspectives de concurrence, avant même l'intronisation par Bruxelles du consommateur-sélectif. Pourquoi, en l'absence de concurrence, les entreprises ont-elles construit le client-roi des services publics ? (3).

4.4.1- Le marketing comme évitement de la concurrence

Le marketing naît avec l'économie de marché. Les premières marques et publicités se développent à la fin du XIX^e siècle alors que l'élargissement du système de production débute à peine. Plus tardivement, l'apogée du marketing comme science universitaire et comme pratique managériale est atteinte aux Etats-Unis à la fin des années 1930 et en Europe au milieu des années 1950. Une recherche récente présente la genèse et l'histoire du marketing comme champ disciplinaire et comme pratique gestionnaire¹⁹⁴ et donne une approche très détaillée de son évolution. Nous avons choisi dans cette partie de nous focaliser sur la genèse du marketing en soulignant comment les fondateurs ont construit le

électrique, l'usage du qualificatif de client apparaît au moment où EDF se trouve confronté à la concurrence des énergies pour conquérir le marché du chauffage électrique (en 1971). Pour les transports collectifs urbains, le terme de client apparaît lorsque l'idée de marché des déplacements est formalisée. La définition de la figure du client proposée dans ce chapitre se réfère davantage à l'opposition entre consommateur et client observable pour les biens et services soumis à une concurrence élargie, tels que les services de télécommunications.

¹⁹⁴ Cochoy, F. *Une histoire du marketing. Discipliner l'économie de marché*. Paris: La découverte, 1999. 391 p.

marketing en réaction au calcul du consommateur et aux effets de la concurrence par les prix.

Franck Cochoy démontre comment le développement de l'économie de marché aux Etats-Unis au cours du XIXe siècle a encouragé les grandes entreprises à inventer les premiers préceptes du marketing tels que la marque ou la publicité (1999, p. 21). La stratégie des producteurs devant l'élargissement de la taille des marchés (du local au national) est de recréer les outils d'une information directe du consommateur perdue depuis l'abandon du face à face producteur-consommateur et l'émergence d'intermédiaires : les grossistes et les détaillants. Dès les années 1880, la marque devient le moyen de promouvoir un produit à l'échelle nationale et de dépasser la médiation du détaillant, incontrôlable pour le producteur (*ib.*, p. 35). Les principes basiques du marketing sont nés : les marques, le *packaging* et les réclames d'échelle nationale. Ainsi, les grandes entreprises assurent la promotion de leur nom et commencent grâce à la marque à introduire un nouveau critère de différenciation : le produit, censé supplanter la comparaison basique des prix de biens aux caractéristiques semblables. La concurrence par les produits complète progressivement la concurrence par les prix.

Dès les années 1930, des économistes commencent à intégrer les stratégies marketing des firmes et définissent le concept de concurrence monopolistique (Chamberlin, 1933). Ils montrent que l'hypothèse d'homogénéité des offres apparaît limitée. Un marché peut ne pas être concurrentiel même si les entreprises se font concurrence, car les produits offerts par les producteurs sont différenciés. La firme s'efforce de s'attacher une clientèle en démontrant que son produit est unique. Or, la notion de clientèle, parfois qualifiée de factice par les économistes, n'a pas de signification en concurrence pure et parfaite (Samuelson, 1995, p. 234). En d'autres termes, les grandes entreprises pour faire face au marché concurrentiel, ont créé des sous-marchés voire leurs propres marchés. Ainsi, dans un premier temps, l'entrepreneur crée ses propres espaces marchands distincts de ceux de ses concurrents. Ensuite, la firme doit rester dans la course en redéfinissant en permanence ses marchés pour maintenir la différenciation. Alors que, dans un même temps, la concurrence tend progressivement à rétablir l'homogénéité des produits (Cochoy, 1999, p. 66).

En marketing, la logique de différenciation peut prendre la forme particulière de segmentation. Les caractéristiques de la clientèle sont scrutées afin de segmenter les marchés et de remplacer l'affrontement entre producteurs par l'évitement. Les créneaux, ou segments de marché, deviennent l'objet d'une offre spécialisée. L'exemple le plus souvent cité de concurrence par les produits est celui de l'industrie automobile. Dans les années 1920, le constructeur General Motors serait l'initiateur de la segmentation puisqu'il développe face au standard de la Ford T, une gamme d'automobiles répondant à des usages différenciés (Cochoy, 1999 p. 70).

Le marketing, inventé dans les années 1910-1920, apparaît comme une stratégie d'évitement de la concurrence. Il donne à l'entreprise les moyens de se rapprocher du monopole en créant une situation d'exclusivité tout en maintenant l'illusion de la concurrence. La création d'une clientèle et du client joue à la fois sur des facteurs subjectifs et objectifs : conditionnement et emballage, couleurs, goûts, marque et symboles associés, prix, service après-vente, durabilité, etc. La différenciation permet d'éviter la sélection du consommateur en rendant difficile la comparaison entre offres de services.

En pratique, la différenciation pénètre progressivement les différentes strates de l'entreprise. Le développement des formations universitaires en marketing au début des années 1950 pose les bases de nouvelles pratiques gestionnaires. L'activité de la firme, jusqu'alors exclusivement orientée vers la quête du profit, est appelée (par les nouvelles générations de *marketers*) à s'orienter vers la satisfaction du client. Ainsi, le marketing reconnaît la souveraineté du client. Pour cela, la démarche marketing type fixe plusieurs étapes : l'étude de marché, la détermination des besoins, la sélection d'une cible (ou d'un segment) et la détermination du marketing-mix en fonction de la cible choisie (Martin et Vedrine, 1993, p. 16). Le marketing-mix connaît un fort engouement au début des années 1950, alors que ces pratiques commencent à gagner la France. Le marketing-mix est la synthèse des principales techniques du marketing opérationnel. Il est parfois symbolisé par les « quatre P » : produit, place (distribution), promotion (publicité), prix. Ces quatre éléments concernent l'ensemble de la chaîne de production du service afin d'adapter chacun d'eux au segment ciblé. Au début des années 1950, lorsque le marketing se développe, il constitue simultanément :

- une philosophie (un esprit, une logique ou un concept, selon les manuels) qui vise à faire de la satisfaction du client un objectif au moins équivalent à celui du profit ;
- un ensemble de techniques qui permettent à l'entreprise de conquérir les marchés qu'elle a elle-même pris le soin de délimiter, voire de créer.

L'image de client-roi véhiculé par le marketing représente un individu aux comportements plus subjectifs que ceux du consommateur-sélectif. L'entreprise tente tout d'abord de saisir cette complexité grâce aux études de comportements et aux études de motivation, d'opinion ou des normes culturelles et sociales, qui se développent dès les années 1970. Ensuite, l'entreprise joue avec cette complexité pour éveiller de nouveaux désirs, de nouveaux sentiments chez le client potentiel. Le prix est intégré à une série de dimensions (goûts, profils individuels, normes socioculturelles) qui complexifient le calcul et nuancent, voire évitent la figure du consommateur-sélectif.

4.4.2- Le client comme évitement du consommateur

Après avoir étudié l'histoire du marketing, le sociologue Franck Cochoy¹⁹⁵ propose dans un article récent une histoire de la figure du client. L'auteur ne reconnaît pas de différence entre les catégories du consommateur et du client qu'il mélange volontiers au cours de son argumentaire. Cependant, l'auteur montre bien que le consommateur-client a deux origines différentes qui sont entrées en contradiction. La première figure du client est issue du monde de la grande entreprise. Comme nous l'avons vu, cette catégorie du client a été construite par le marketing en faisant référence à des arguments commerciaux : garanties des marques, différenciation, satisfaction. La deuxième catégorie provient du mouvement consommateur et du droit de la consommation et véhicule la figure du consommateur-sélectif, capable de choisir et d'évaluer le rapport qualité-prix. Ces deux figures aux origines presque opposées entrent en contradiction. On peut même dire que le droit de la consommation et le consumérisme se sont constitués par réaction aux pratiques des firmes. Ainsi, comme le souligne Franck Cochoy (2002, p. 362) :

¹⁹⁵ Cochoy, F. Une petite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation. *Sociologie du travail*, 2002, n° 44, p. 357-380.

« [...] la rhétorique du *marketing concept* s'est heurtée très tôt à la réalité du mouvement consumériste : dans les années 1960, ces "consommateurs" de papier que l'on avait tant agités à des fins commerciales finirent par "prendre corps" et par changer la figure singulière du client en acteur collectif : le consommateur du marketing se retourna contre son créateur en "consommateurs associés" ».

L'opposition consommateur-client se manifeste concrètement par une longue controverse qui s'établit entre firmes et associations de consommateurs au cours des années 1970. Le marketing devient la principale cible du mouvement consumériste et de l'Etat en France comme aux Etats-Unis. Parmi les différentes critiques opposant la protection du consommateur au marketing, Dimitri Weiss en souligne deux principales ; ces deux critiques sont véhiculées respectivement par le contre-pouvoir consommateur et par l'Etat-législateur dès la fin des années 1960 en France (Weiss et Chirouze, 1984, p. 303). Ainsi, l'Etat se pose depuis le début des années 1970 en régulateur de la concurrence grâce aux lois sur l'étiquetage, le démarchage à domicile ou par la création de secrétariats d'Etat ou de ministères de la consommation. En 1979, l'Etat lui-même, avec l'Institut National de la Consommation (INC), dénonce les études de motivation. Ces études ont été les premiers outils développés par les *marketers* et visent à rechercher les raisons cachées qui poussent le consommateur à choisir un produit : personnalité, image de soi, style de vie, classe sociale (Martin et Védrine, 1993, p. 50). L'INC va jusqu'à accuser les producteurs de manipulation :

« On voit bien dès lors comment la connaissance de la motivation des gens peut permettre d'agir sur eux, d'orienter leurs comportements et, pourquoi ne pas lâcher le mot, de les manipuler ». (INC, 1979, p. 13)

Sur un second plan, l'association UFC (Union fédérale des consommateurs) a souvent pris pour cible les marques et la publicité. Les premières visaient à réduire le degré de comparabilité des offres et à entretenir une concurrence artificielle entre produits identiques. L'UFC souligne par exemple qu'en testant seulement 8 lave-vaisselles, elle comparait en réalité 29 marques. Elle dénonce aussi la fausse différenciation des produits dans le but de pratiquer des prix différents tout en donnant l'illusion de la concurrence et du choix :

« Cette pratique est d'autant plus condamnable qu'elle permet, par une segmentation du marché, de pratiquer des prix discriminatoires et des marges différenciées pour des produits identiques ». UFC, 1981¹⁹⁶

L'INC, organe étatique, et l'UFC, association de consommateurs, demandent au cours des années 1980 un renforcement de la réglementation du marketing (Weiss et Chirouze, 1984, p. 334). L'INC encourage par exemple le développement des marchés forains. En effet, ces marchés sont des places où l'offre est abondante, comparable et banalisée (absence de marque). De plus, l'INC propose d'autoriser la publicité comparative et de développer l'étiquetage informatif. De son côté, l'UFC revendique en faveur d'une limitation de la publicité, jugée inflationniste, et d'une interdiction de la publicité à l'attention des enfants (interdite aux Etats-Unis). L'UFC demande également la création d'un budget public financé par une taxe sur la publicité, pour développer une contre-information.

Récemment, c'est une nouvelle pratique du marketing qui s'est vue attaquée par les associations et l'Etat : la fidélisation. Cette pratique s'est développée au cours des années 1990 dans un grand nombre de secteurs, y compris les télécommunications. Dans ce cas, les entreprises s'efforcent de s'attacher une clientèle à moyen terme, en réaction à la volatilité croissante des consommateurs. En effet, selon les chercheurs en marketing, les années 1990 ont été marquées par la relance de la sélection, du choix du consommateur (Bon et Tissier-Desbordes, 2000, p. 52). Les consommateurs-zappeurs apparaissent de moins en moins fidèles aux marques qui ont fait la gloire du marketing au cours du XX^e siècle. Or, dans le cadre d'une concurrence renforcée, les entreprises considèrent qu'il serait moins coûteux de fidéliser leurs clients que d'en capter de nouveaux. Les actions de fidélisation passent par les politiques d'image traditionnelles destinées à promouvoir la marque via la publicité. Puis, en complément, les entreprises incitent les clients à racheter le produit en proposant des récompenses à la fidélité : cumul de points cadeaux, rabais, cartes privatives, abonnements. La fidélisation de la clientèle devient aujourd'hui une obsession du marketing. Ainsi, la fin du XX^e siècle est caractérisée par cette tension permanente entre deux figures de l'individu sur le marché : le consommateur et le client, comme le note deux analystes en marketing :

196 Cité par Weiss, D. et Chirouze, Y. *Le consommérisme*. Paris: Sirey, 1984. p.311.

« L'ironie est que de plus en plus d'entreprises tentent de séquestrer le consommateur alors que le choix du consommateur se développe et que les technologies modernes suppriment de nombreux coûts de transaction, sur lesquels reposaient de nombreuses fidélités par habitude (banque, assurance, télécommunications) ». (Uncles et Laurent, 1997)

Dans cette logique, le mouvement consommateur a fait du marketing sa première cible et s'oppose au mythe du client-roi animé par les entreprises. Cette revendication récurrente s'est élargie aux télécommunications, en 2000. Les associations dénoncent les premières pratiques de marketing opérationnel des opérateurs : forfaits, abonnements, renouvellement du téléphone tous les dix mois. Une des cibles des associations est la facturation au forfait qui d'une part ne permet pas de saisir le coût à l'unité (minutes de communication) et d'autre part réduit la comparabilité des offres. En effet, alors que les trois opérateurs de téléphonie mobile proposaient environ trois forfaits chacun en 1998, ils en proposent près d'une dizaine chacun en 2001¹⁹⁷.

Cependant, les entreprises de services publics n'ont pas attendu l'ouverture à la concurrence pour introniser le client. L'incursion du client-roi dans les services publics marchands s'opère progressivement au cours des années 1980, avant les projets de libéralisation. Mais, si, comme nous venons de le souligner, la valorisation du client-roi symbolise une stratégie d'évitement du choix du consommateur, pourquoi des entreprises sous monopole comme EDF, France Télécom ou Lyonnaise des eaux ont-elles choisi d'emprunter cette figure au secteur concurrentiel ?

4.4.3- L'avènement du client-roi des services publics : pourquoi dompter le monopole ?

En 1969, alors que le marketing connaît l'engouement des entreprises privées, Marcel Boiteux, directeur général d'EDF, regrettait que son établissement ne puisse promouvoir l'usage de l'électricité :

¹⁹⁷ Cf. étude de l'historique des tarifs et de la structure tarifaire des télécommunications mobiles présentée en section 7.1.3.

« La cuisine à l'électricité réduit considérablement la formation de vapeur et fait des cuisines propres. Personne ne le sait. Est-il coupable de le dire, même si l'on est nationalisé et que cette révélation peut nuire au développement d'autres entreprises nationalisées ? Je ne le crois pas ». (Boiteux, 1969, p. 111)

En effet, Marcel Boiteux se plaignait des réticences de l'Etat actionnaire à autoriser la publicité (qui se limitait à 3% du chiffre d'affaires de l'entreprise) ou à renoncer au sacrosaint principe d'égalité tarifaire qui ne permettait pas à « l'Electricité de France » de conquérir le marché du chauffage domestique ou certains marchés industriels. Marcel Boiteux, directeur général d'EDF en 1971, lance le tournant commercial de l'entreprise pour promouvoir à grands efforts de publicités le chauffage électrique intégré qui symbolise une phase de forte croissance des consommations¹⁹⁸. Puis, il devient président d'EDF en 1978 et le restera jusqu'en 1987. Sous son mandat, l'établissement inaugurera une première campagne de marketing institutionnel, avec un nouveau slogan : « Electricité de France : des hommes au service des hommes » (1986) et les premières et timides différenciations tarifaires en 1981 (effacement jours de pointes – EJP). Au milieu des années 1980, les entreprises publiques ou de service public intègrent les premières pratiques de marketing. Les premières directions commerciales et clientèles remplacent les directions de la distribution. La différenciation du marketing-mix gagne lentement l'intérieur des établissements publics. La création d'espaces professionnels à La Poste ou les premières boutiques de France Télécom différencient les lieux de distribution. Les prix commencent à varier en fonction du public : la SNCF lance les premières réductions à l'intention des jeunes (Carte Kiwi). Les premières gammes de produits sont lancées par La Poste en 1989 et étendues en 1995 (Colissimo et Prêt à poster) (Jeannot, 1998, p. 11). Les campagnes publicitaires se succèdent pour l'ensemble des services publics marchands. Progressivement, les entreprises abandonnent la standardisation et le principe d'égalité (symbolique de la figure historique de l'usager) pour adopter la différenciation et le client. Pourquoi, au milieu des années 1980, les entreprises de service public encore protégées par le monopole introduisent-elles le marketing ?

Le client-roi des services publics a été invoqué sous l'effet de plusieurs logiques qui se succèdent ou se complètent dans le temps. Premièrement, une logique d'offre qui pousse

l'entreprise à encourager l'usage du produit. Par exemple, EDF au début des années 1980 se trouve confrontée à une stabilisation de la demande, alors que les lourds investissements nucléaires doivent être rentabilisés. Pour cela, l'établissement bénéficie de différents outils. L'appui de la politique industrielle nationale permettra de privilégier l'équipement des logements sociaux en chauffage électrique. En parallèle, même si l'entreprise ne développe pas de politique marketing au sens strict, elle sait jouer avec la différenciation tarifaire, un des éléments du marketing-mix, pour orienter la consommation. La tarification au coût marginal de l'électricité consiste à obtenir des tarifs qui reflètent mieux les coûts variables de production. Ainsi, en 1981, EDF met en place le tarif EJP (effacement jour de pointe). Les ménages pourront opter pour ce tarif qui permet de bénéficier de prix avantageux toute l'année à l'exception de 22 jours de pointes en hiver programmés à la discrétion de l'entreprise, en fonction des pointes de consommation. Les jours de pointes visent à mieux refléter les coûts de mise en route de centrales d'appoint et à orienter la consommation en conséquence¹⁹⁹. De même, à la SNCF, les périodes tarifaires bleue et blanche ont pour objectif d'aiguiller la demande vers des plages horaires moins demandées. Ces prémices de marketing public caractérisent la phase dite de pré-marketing (Romagni, Hermel, 1990, p. 8), lorsque l'organisation pense qu'elle est seule à pouvoir définir l'intérêt général et donc le contenu du service. La logique d'offre vise à promouvoir l'usage du produit, avec ou sans concurrence. Ainsi, un produit comme l'électricité a toujours été approché en concurrence avec d'autres énergies pour des usages tels que le chauffage. Mais, la promotion de l'électricité a simultanément été pensée dans une pure logique d'offre afin de recouvrer les coûts d'investissement.

Ensuite, la logique de communication fait du client-roi la nouvelle icône des services publics. L'objectif est de montrer que le monopole n'exclut pas d'orienter l'organisation vers la satisfaction du client. Ainsi, la première génération de marketing public qualifiée de marketing institutionnel vise à promouvoir l'image de l'établissement (au lieu de vanter les mérites du produit). Le marketing d'image a été privilégié par les principales entreprises publiques au début des années 1990 et par les entreprises de distribution d'eau

¹⁹⁸ Cf. la présentation détaillée du réveil commercial d'EDF (en 1962 avec l'opération compteur bleu) puis du tournant commercial (en 1971 avec le chauffage électrique intégré) ; section 2.1.

¹⁹⁹ Ces tarifs développés au cours des années 1980 ont été remplacés par un dispositif de modulation tarifaire plus complexe mais répondant à la même logique d'offre.

depuis 1998, pour réagir aux affaires politico-financières. Pour les secteurs sous monopole, la communication vise à maintenir l'illusion du choix ou à imiter les pratiques du secteur concurrentiel. De plus, pour des secteurs comme l'eau potable ou les transports urbains, l'enjeu peut se situer sur le terrain concurrentiel afin de conserver des marchés locaux. Les entreprises de services urbains sont sensibles aux effets de réputation et ont tout intérêt à maintenir un niveau élevé de satisfaction qui puisse légitimer leur position.

Troisièmement, la logique gestionnaire fait du client un aiguillon au service du management interne. Ainsi à EDF, le management interne a été modernisé au nom du client en créant par exemple un pôle-client qui symbolise la nouvelle philosophie de l'entreprise. Alors que, dans les années 1950, les entreprises en concurrence souhaitaient faire de la satisfaction du client un objectif complémentaire de la quête de profit, pour les entreprises de réseau, l'orientation vers le client marque une rupture du management par une revalorisation des fonctions dites de *front office*, en contact avec les clients. Ainsi, la figure du client accompagne le processus de « modernisation » engagé par toutes les organisations publiques depuis près de quinze ans. L'objectif des réformes se concentre sur l'amélioration de la relation de service, avec des objectifs de satisfaction souvent identiques à ceux des entreprises privées. La pression des enquêtes de satisfaction remplace l'impossible aiguillon du marché.

Enfin, plus récemment, la logique d'anticipation de la concurrence a réactualisé la figure du client dans les secteurs progressivement ouverts à la concurrence : télécommunications et électricité. Dès 1998, France Télécom a lancé sa première marque, Ola, abandonnée en 2001 lors du lancement d'Orange. La publicité, les boutiques, les forfaits, les packs, les marques, les gammes de produits, la segmentation, l'ensemble des outils du marketing est désormais mobilisé pour répondre à la concurrence. Enfin, à l'image du marketing des services en général, les dispositifs de fidélisation deviennent le nouvel enjeu des opérateurs de téléphonie :

« Il y a une vie après l'achat ». Slogan de France Télécom (2001)

Comme le souligne Catherine Paradeise (1992, p. 195), le prix à lui seul est insuffisant pour informer le consommateur et lui permettre d'effectuer le bon choix. L'action des associations, le droit de la consommation d'un côté, la publicité et le marketing des

entreprises de l'autre s'opposent pour parfaire l'information du consommateur. Les premiers fourniront des critères tangibles de choix en permettant au consommateur de formuler un rapport qualité-prix (évaluation de la durabilité, tests comparatifs). Les seconds chercheront à stabiliser la relation d'échange pour éviter les fluctuations de la demande. Les pratiques de marketing se sont développées dans les services publics marchands depuis le début des années 1980. En contexte de concurrence, ces outils doivent permettre d'éviter les fluctuations du marché et de s'extraire du choix mathématique du consommateur. En contexte de monopole, ils peuvent avoir deux vocations distinctes : orienter la demande ou justifier sa position sur un marché (en particulier pour les entreprises de distribution d'eau qui restent en concurrence pour le marché).

Définition : Le client-roi

Le client-roi est la figure centrale du marketing des firmes. Elle symbolise un individu subjectif, mû par un ensemble de désirs à satisfaire et pour lequel le prix ne constitue qu'un élément d'arbitrage parmi d'autres : qualité de la relation de service, goûts, emballages, fidélité aux marques, différenciation, normes sociales et culturelles.

Les figures du consommateur-sélectif et du client-roi, présentées précédemment, soulignent les tensions qui s'animent au sein de la sphère marchande entre deux statuts de l'usager des services publics. Le premier, véhiculé par certaines associations de consommateurs ou la Commission européenne, qualifie un usager doté de la faculté de choisir entre différentes offres, ou *a minima* un individu ayant la possibilité de s'exprimer sur l'offre de service, de façon individuelle ou collective (plaintes ou dispositifs de concertation). La figure du client, mobilisée par les entreprises, symbolise quant à elle un individu aux désirs subjectifs dont les préoccupations sur l'offre de service dépassent le rapport qualité-prix pour intégrer des éléments tels que la relation de service, les goûts, les désirs, les normes culturelles ou la fidélité. Ces deux figures sont anciennes, mais leur avènement dans la sphère des services publics marchands reflète des mutations récentes qui marquent leur banalisation, se rapprochant des biens et services de grande consommation. Ainsi ces figures ne sont-elles nouvelles que pour les services publics. Elles traduisent la triple diffusion dans ces secteurs des principes néo-libéraux (concurrence-choix), consuméristes (information et protection du consommateur) et managériaux (orientation-client).

4.5- LE CITOYEN-ECLAIRE : REDEVABILITE, EXTERNALITES ET DEPASSEMENT DE LA RELATION MARCHANDE

La figure du citoyen-éclairé complète les figures marchandes du client et du consommateur en introduisant un décalage du statut dont bénéficie l'utilisateur, de la sphère du marché vers la sphère de la citoyenneté. Ainsi, le service public n'est plus observé comme un simple objet marchand (offre de service) mais comme un bien public :

- objet de l'intervention des autorités publiques ;
- et source d'effets externes au marché (externalités) : impacts environnementaux, sanitaires, sociaux, territoriaux.

Ces deux dernières caractéristiques des services publics sont étroitement liées car l'intervention publique, théoriquement prohibée par le modèle libéral qui tend désormais à prévaloir, est le plus souvent justifiée par la persistance d'effets externes à gérer. Notons que les services publics font de moins en moins exception dans l'idée de régulation des marchés. Le cas des produits alimentaires fournit d'autres exemples de la forte interpénétration des problématiques marchandes et sociétales, qui implique une intervention publique. Après un détour théorique destiné à présenter les différents statuts du citoyen, nous montrerons dans quelle mesure le citoyen apparaît aujourd'hui comme une troisième figure des services publics, en complément (ou en concurrence) des figures du consommateur-sélectif et du client-roi.

4.5.1- Des droits civiques aux droits sociaux : les fondements politiques de la figure du citoyen

La notion de citoyen est la plus ancienne des trois figures que nous présentons ici. Ce terme a recouvert des significations variables dans le temps et dans l'espace. Le statut du citoyen s'est modifié, et se modifie encore, en fonction des différents régimes politiques. Dans une définition minimale, comme dénominateur commun aux approches présentées ci-après, le citoyen qualifie le statut de l'individu dans son rapport à l'autorité publique. Les définitions du citoyen sont ainsi indissociables des fondements des systèmes démocratiques des sociétés anciennes et modernes. A l'inverse des notions de client et de consommateur qui tendent à être plus ou moins homogénéisées selon les pays, celle de

citoyen apparaît fortement liée aux caractéristiques du système politique national. Après avoir exposé une synthèse des différentes approches du citoyen dans l'histoire, nous qualifierons dans cette section les caractéristiques contemporaines du citoyen en France.

a- Démocraties antiques : la naissance des droits-politiques

Les différentes synthèses de la notion de citoyenneté (Gosewinkel, 2001, p. 1852, Lagroye, 1997, p. 331, Jeannot, 1998, p. 73) insistent sur deux principales approches du citoyen au cours de l'histoire : les approches antiques grecque et romaine et l'approche moderne d'inspiration libérale qui caractérise progressivement la majorité des démocraties occidentales, depuis le XIX^e siècle. Dans la cité grecque, le statut de citoyen confère à ce dernier une série de droits politiques et d'obligations civiques. La citoyenneté athénienne se caractérise par une double approche : légale et passive d'une part, conférant aux citoyens un ensemble de droits civiques, et active, d'autre part, suggérant qu'en retour ces mêmes citoyens participent activement à la vie de la cité et à la prise de décision. Les citoyens ne constituent alors qu'une part minoritaire de la population qui participe à la décision. Ce mélange de droits exclusifs et d'idéal civique reste la principale caractéristique de la notion de citoyenneté définie par Aristote. La citoyenneté romaine, comme la citoyenneté grecque, se fonde sur une double approche légale et participative. Progressivement, la citoyenneté gagne en intensité et les citoyens acquièrent le droit de participer au Gouvernement de la République. En parallèle, la citoyenneté devient synonyme d'égalité de l'ensemble des individus devant la loi. L'Empire romain qui ne cesse de s'étendre intègre progressivement la quasi-totalité des individus dans le cercle auparavant restreint des citoyens. Cette extension de la qualité de citoyen est conçue comme un facteur d'intégration des nouveaux territoires à l'Empire. Le citoyen perd la qualité exclusive qui identifiait dans la cité grecque, un individu d'une moralité réputée supérieure et qui bénéficiait en retour de privilèges politiques et légaux. Dès lors, la citoyenneté romaine apparaît fortement liée à une structure légale centralisée et uniforme. De la cité grecque à l'Empire romain, on assiste à une double extension de la citoyenneté qui se déplace des pouvoirs locaux à un pouvoir centralisé et qui intègre une plus large part de la population à la prise de décision.

b- Démocraties modernes : extension des droits du citoyen et naissance de l'Etat-providence

Au Moyen-Age, le terme de citoyenneté ne permet pas de décrire la relation d'un sujet à son monarque. En effet, dès les origines, le terme de citoyen présuppose que l'individu prenne part à un degré plus ou moins élevé à la prise de décision. En rupture avec l'Ancien Régime, le terme de citoyen devient une notion clé des philosophes politiques et des réformateurs de la fin du XVIII^e siècle. Le statut de citoyen symbolise trois principes généraux : l'égalité des individus devant la loi, la libération de toute discrimination sociale ou religieuse et l'extension des droits individuels (Gosewinkel, 2001, p. 1853). Dès lors, le concept de citoyen se fonde sur un double mouvement d'exclusion et d'intégration. Exclusion tout d'abord car le concept de citoyenneté républicaine apparaît congruent de celui d'Etat-Nation et fixe ainsi les limites de l'appartenance à la collectivité nationale. Intégration, ensuite car les droits des citoyens vont être progressivement élargis (Jeannot, 1998, p. 75) : droits civils (association, propriété), droits politiques (droit de vote) et droits sociaux garantissant l'intégration des individus à la collectivité. L'addition de droits politiques et civils d'une part, et de droits sociaux d'autre part, caractérise le statut contemporain du citoyen, depuis l'instauration et le développement de l'Etat-Providence après guerre.

Les droits civils sont aussi appelés droits-libertés. Ils constituent les principaux acquis de la Révolution française de 1789. Ils garantissent les droits des citoyens contre le pouvoir de l'Etat en leur assurant la liberté, d'expression, de culte, de travail et de commerce (Schnapper, 2000, p. 102). Ces droits ont été posés en réaction à l'arbitraire du pouvoir royal pour garantir aux individus l'autonomie et le défendre contre les interventions de l'Etat.

Les droits politiques, et en particulier le droit de vote, n'excluent pas la participation de celui-ci à l'activité politique. La participation citoyenne peut prendre deux formes :

- la participation à l'action politique, l'engagement ou la mobilisation ;
- la participation à des dispositifs de concertation le plus souvent décentralisés, destinés à accompagner la prise de décision.

La participation à l'action politique, tout d'abord, introduit l'idée d'une double intensité de l'action citoyenne qui n'était pas envisageable dans le modèle participatif athénien. A Athènes, les droits passifs du citoyen devaient être relayés par une obligation civique de participation à la vie de la cité. Dans le système de démocratie représentative, l'action citoyenne est perçue comme une participation d'intensité variable en fonction du désir d'engagement de l'individu. *A minima*, son devoir sera d'exercer son droit de vote mais si celui-ci le souhaite il pourra militer dans un parti politique, manifester ou participer à des réunions politiques (Lagroye, 1997, p. 331). Ainsi, au XIX^e siècle, la conception du citoyen qui s'impose en Occident est celle d'un individu capable de se faire une opinion et d'exprimer par son vote ses préférences politiques et son intérêt pour la sphère publique (*ib.* p. 306). Au delà du vote, comme le souligne Jacques Lagroye, la participation à la vie politique a longtemps été considérée comme une forme suprême d'expression de la citoyenneté²⁰⁰. Le citoyen-participant apparaît donc comme celui qui prend en charge la conduite de la politique dans l'intérêt de la collectivité. Le citoyen-participant joue dans le système de démocratie représentative le rôle d'un citoyen de première classe, éclairé et conscient de l'intérêt général.

En parallèle, sans renoncer au modèle fondateur de démocratie représentative, des décideurs (ou l'Etat-législateur) ont mis en avant la nécessité de trouver des formes de participation et de contrôle pour renforcer l'action citoyenne, trop souvent cantonnée à la passivité de l'électeur. L'idée est d'introduire dans le système représentatif une dose de participation, grâce à des mécanismes de concertation. Les réflexions sur le développement de la participation animent la sphère de l'action publique locale depuis les années soixante. L'amélioration du cadre de vie, l'aménagement des quartiers ou le développement social deviennent, depuis plus de trente ans, des thèmes privilégiés de concertation avec les associations locales.

Enfin, depuis l'après-guerre, la notion de citoyenneté dépasse dans les Etats-providence, l'approche restrictive d'une citoyenneté politique, fondée sur la garantie de droits civils et politiques. La citoyenneté acquiert une forte dimension de cohésion sociale, en particulier

²⁰⁰ En témoigne la valorisation de l'engagement promue par les manuels d'instruction civique.

en France. Dominique Schnapper²⁰¹ caractérise l'extension de la citoyenneté par l'addition de droits de créances aux droits-libertés issus de la Révolution française. Ces droits-créances ont été consacrés après les révolutions de 1848. Ils font suite aux critiques issues du socialisme ou du catholicisme social reprochant à l'Etat de ne pas donner aux citoyens les capacités réelles d'exercer leurs droits-libertés. Cette critique se concrétisait dans les contradictions entre l'égalité formelle des citoyens disposant des mêmes droits civils et politiques et l'inégalité matérielle des individus. L'égalité politique des citoyens devait servir d'appui à une action de l'Etat qui rende les conditions économiques et sociales moins inégales ; l'idée étant que les individus devaient bénéficier de conditions de vie décentes pour bénéficier effectivement de leurs droits-libertés.

Les droits-créances caractérisent les droits que détiennent les individus sur l'Etat et en vertu desquels ils peuvent demander à l'Etat d'intervenir en leur faveur. Les principaux droits-créances sont les droits à la protection sociale, à la santé, à l'éducation et au travail. Alors que les droits-libertés de la fin du XVIII^e siècle visaient à limiter le pouvoir d'intervention de l'Etat, les droits-créances appellent à un renforcement de l'intervention de l'Etat. Par conséquent, l'objectif de garantie de droits-créances constitue le principal fondement de l'Etat-providence qui se développe à partir des années 1930 et surtout après-guerre. L'addition de droits sociaux aux droits civils et politiques contribue à élargir le champ de la citoyenneté et de fait le statut de citoyen. Sous l'influence des analyses du sociologue anglais Thomas H. Marshall (1950), la citoyenneté devient congruente de l'élargissement de l'idéal d'égalité à des droits sociaux – ou droits-créances – collectifs : sécurité sociale, assurance chômage, retraites etc. Dans ce contexte, les services publics sont conçus comme un des instruments de renforcement des droits sociaux, selon le principe d'égalité. C'est au nom de cet objectif de cohésion sociale que les grands services publics nationaux sont institués. L'élargissement de la notion de citoyenneté et donc du champ de pertinence de la catégorie de citoyen implique en retour l'approfondissement de l'intensité de l'action publique et son extension à des services publics tels que l'électricité, les chemins de fer ou les postes et télécommunications.

²⁰¹ Schnapper, D. *Qu'est ce que la citoyenneté ?* Paris: Folio, 2000. p. 102.

4.5.2- La réactualisation de la figure du citoyen dans les services publics marchands

Avec l'élargissement de la notion de citoyenneté à une citoyenneté sociale après-guerre, la figure du citoyen se rapproche sinon se confond avec la figure historique de l'utilisateur des services publics marchands. La place dominante acquise par les autorités publiques se fonde sur des objectifs de défense de l'intérêt général, de réduction des inégalités et de renforcement de la cohésion nationale. Depuis le début des années 1990, dans un contexte de libéralisation, la figure du citoyen est réactualisée dans une logique plus restreinte de dépassement de la relation marchande et de prise en compte d'enjeux sociétaux plus larges : transparence de la gestion publique, maintien de la solidarité, garanties de sécurité sanitaire et protection de l'environnement. Dans le champ des services publics marchands, la figure du citoyen devient une figure supplétive de la figure du consommateur.

a- Une participation ambiguë : entre consumérisme et citoyenneté

Entre la seconde moitié des années 1970 et la fin des années 1990, l'Etat et les collectivités locales développent une variété de dispositifs de participation à l'intention des représentants des usagers. Dans une lecture appauvrie de la figure du citoyen, nous pourrions considérer que ces dispositifs ont eu pour effet de renforcer l'action citoyenne en resserrant les liens entre décideurs et électeurs. Toutefois, si la participation s'est accrue, elle n'entraîne pas forcément un renforcement de la figure du citoyen. L'ouverture de scènes de concertation aux associations d'utilisateurs peut être approchée sous un angle purement consumériste en soutenant la défense d'intérêts collectifs restreints (action focalisée sur l'offre de service, la justesse des prix). La prise de parole du consommateur peut entrer en contradiction avec les objectifs de solidarité ou de cohésion promus par le modèle historique des services publics. Ainsi, la promotion de la participation n'est pas obligatoirement synonyme de promotion de la figure du citoyen. En effet, nous montrerons comment dans certains cas, l'introduction de dispositifs de participation a été un des moyens de renforcement de la figure du consommateur. La participation des usagers ne doit donc pas être analysée comme une fin en soi mais à l'aune d'une grille de lecture dissociant les registres de la consommation et de la citoyenneté.

b- Le citoyen-éclairé : complément des figures du consommateur et du client

Avec la libéralisation et le développement de la relation marchande, le terme de citoyen évoque aujourd'hui dans les discours de collectivités, de l'Etat, d'associations ou même d'entreprises, le dépassement de la relation marchande par le renforcement de la notion de responsabilité publique et la saisie d'enjeux sociétaux plus larges. La figure du citoyen a été réactualisée au moment même où les figures du consommateur-sélectif et du client-roi émergeaient dans le champ des services publics. Ainsi, à l'inverse de l'ancienne figure historique et englobante de l'usager-citoyen, la figure contemporaine du citoyen qualifie une approche complémentaire sinon concurrente de celles du client et du consommateur. Comment et par quels acteurs cette nouvelle figure du citoyen-éclairé a-t-elle été promue dans les services publics marchands depuis le début des années 1990 ?

La nouvelle figure du citoyen émerge dans l'espace public alors que les services publics marchands connaissent d'importantes mutations : adoption d'une logique commerciale de différenciation de l'offre de service, renforcement de la prise de parole et du choix du consommateur, nouvelles réglementations pro-consuméristes. La figure du citoyen fait écho aux deux spécificités des services publics qui, d'une part, restent réglementés et régulés par l'autorité publique et dont la gestion, d'autre part, nécessite la prise en compte d'effets externes aux plans social et environnemental. Dans cette double approche, dès le début des années 1990, deux tendances ont réactualisé la figure du citoyen.

Tout d'abord, à l'échelle locale, le début des années 1990 se caractérise par la crise du modèle de gestion déléguée. La fiabilité du partenariat public-privé, qui lie les collectivités aux entreprises délégataires, est mise en cause. Ce sont autant l'illégalité des pratiques des décideurs que le manque de transparence des choix publics qui sont dénoncés. Au cours des années 1990, les élus locaux voient leur action placée sous un contrôle démocratique et légal renforcé. En dix ans, les collectivités locales ont été contraintes de rendre des comptes et d'accroître la transparence de gestion des services, voire de justifier les choix

publics. Le mouvement de renforcement de la transparence s'est opéré sous l'influence de différents facteurs :

- le renforcement de la jurisprudence suite à des affaires judiciaires portant sur la gestion des services urbains ;
- l'adoption de nouvelles lois par le législateur qui renforcent la réglementation de la gestion des services locaux en instituant des principes de transparence de gestion et d'information des citoyens²⁰² ;
- la poussée d'associations d'usagers de l'eau qui se mobilisent sur les modalités de gestion des services urbains et demandent des comptes aux collectivités locales.

La relance du débat sur le fonctionnement du système démocratique fait écho à la notion britannique d'*accountability*. Elle confère un statut légèrement différent au citoyen, un degré intermédiaire entre l'électeur-passif et le citoyen-participant. La notion d'*accountability* peut être traduite par le terme de redevabilité et définie comme le devoir du pouvoir politique de « rendre compte de son action à ses mandants - les citoyens - et de leur fournir la preuve de sa conformité aux normes morales et juridiques qui doivent la régir » (Hermet, 1994, p. 10). Cette définition renverse le sens du devoir d'information. Plus que la mobilisation et la participation des citoyens, ce sont l'information et la transparence des décisions prises par la collectivité qui se voient encouragées. Ainsi, le principe de redevabilité, le plus souvent exprimé sous les impératifs de transparence, mais parfois explicitement grâce au terme d'*accountability*, devient une priorité aux yeux du législateur ou d'associations d'usagers de l'eau. Dans ce contexte, l'image du citoyen-éclairé repose sur le devoir des autorités publiques de le tenir informé sur la prise de décision et le fonctionnement du service, peu importe l'usage ou le degré de réceptivité de ce dernier devant l'information qui lui est transmise. Les mutations des années 1990 font suite à un large mouvement de mise en délégation de la gestion de l'eau. Ces mutations ont eu comme principale conséquence de rappeler que, même lorsque la gestion du service est confiée à une entreprise privée, la collectivité locale demeure responsable et doit rendre compte de son action. Le cadre législatif, les dispositifs d'information mis en œuvre par les autorités publiques et l'action des associations animent la figure du citoyen-

²⁰² Loi Sapin : loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures politiques. Loi Barnier : loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Loi Mazeaud : loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de services publics.

éclairé qui attend des comptes sur les modalités de gestion du service et sur les choix opérés.

Dans un contexte de libéralisation, une seconde tendance réactualise la figure du citoyen. Tout d'abord, ces services sont reconnus comme des services essentiels à l'individu et facteurs potentiels d'exclusion (en cas de coupure par exemple). Ensuite, des secteurs tels que la gestion de l'eau ou de l'électricité apparaissent comme déterminants pour le bon fonctionnement de la société dans son ensemble, par l'importance des enjeux sociaux, économiques et environnementaux qui y sont liés. Dans cette logique, même dans une optique de renforcement de la sphère marchande, l'intervention publique est légitimée par la nécessité de gérer les enjeux sociétaux. Promue par des élus, le législateur ou l'Union Européenne, la figure du citoyen réapparaît dans une optique de dépassement de la relation marchande. Ces enjeux recouvrent trois domaines principaux :

- les politiques de solidarité tout d'abord, relancées par les réflexions sur le principe de service universel qui garantit l'accès à tous à un service de base à un prix abordable ;
- les politiques de cohésion territoriale qui visent à garantir une desserte minimale de l'ensemble du territoire ;
- les politiques environnementales, avec le renforcement des normes de qualité, dictées par l'Union Européenne, dans les secteurs de l'eau ou de l'assainissement.

Ces quelques exemples montrent comment les nouvelles réglementations réintroduisent la figure du citoyen dont les intérêts et préoccupations dépassent la simple relation marchande, et la figure du consommateur, pour intégrer des préoccupations de solidarité ou de protection de l'environnement. En parallèle du renforcement de la réglementation, des acteurs tels que des associations de protection de l'environnement, des associations caritatives, certaines associations de consommateurs ou des entreprises de service public assurent la promotion de la figure du citoyen-éclairé. Les thématiques environnementales sont particulièrement prisées par les professionnels du marketing et deviennent progressivement des préoccupations des associations de consommateurs.

La nouvelle figure du citoyen-éclairé émerge en complément, et en réaction, à la modification du statut de l'usager depuis le début des années 1990. Face au renforcement de la figure du consommateur et à l'extension de la relation marchande, les animateurs de

la figure du citoyen (associations, Etat, Union Européenne et certaines entreprises) rappellent que les services en réseaux restent dans un même temps organisés ou *a minima* réglementés par l'autorité publique d'une part et générateurs d'effets externes aux plans social et environnemental, d'autre part. La figure du citoyen éclairé, contrairement à l'ancienne figure englobante de l'usager, apparaît en dépassement de la relation marchande, pour pallier les limites de la figure du consommateur-sélectif.

Définition : Le citoyen-éclairé

Le citoyen-éclairé considère le service public comme objet de l'intervention des autorités publiques et comme un instrument de politique publique. A ce titre, ses préoccupations portent sur les modalités de gestion des services, les choix publics et prennent en compte des enjeux sociétaux élargis : environnement, solidarité, cadre de vie ou développement économique local.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

Suite à l'exposé détaillé des origines théoriques et empiriques des trois figures que nous venons de développer, le tableau synoptique présenté en fin de chapitre résume chacune des étapes méthodologiques que nous avons adoptées pour construire les trois catégories. Ces trois étapes consistent en l'étude successive :

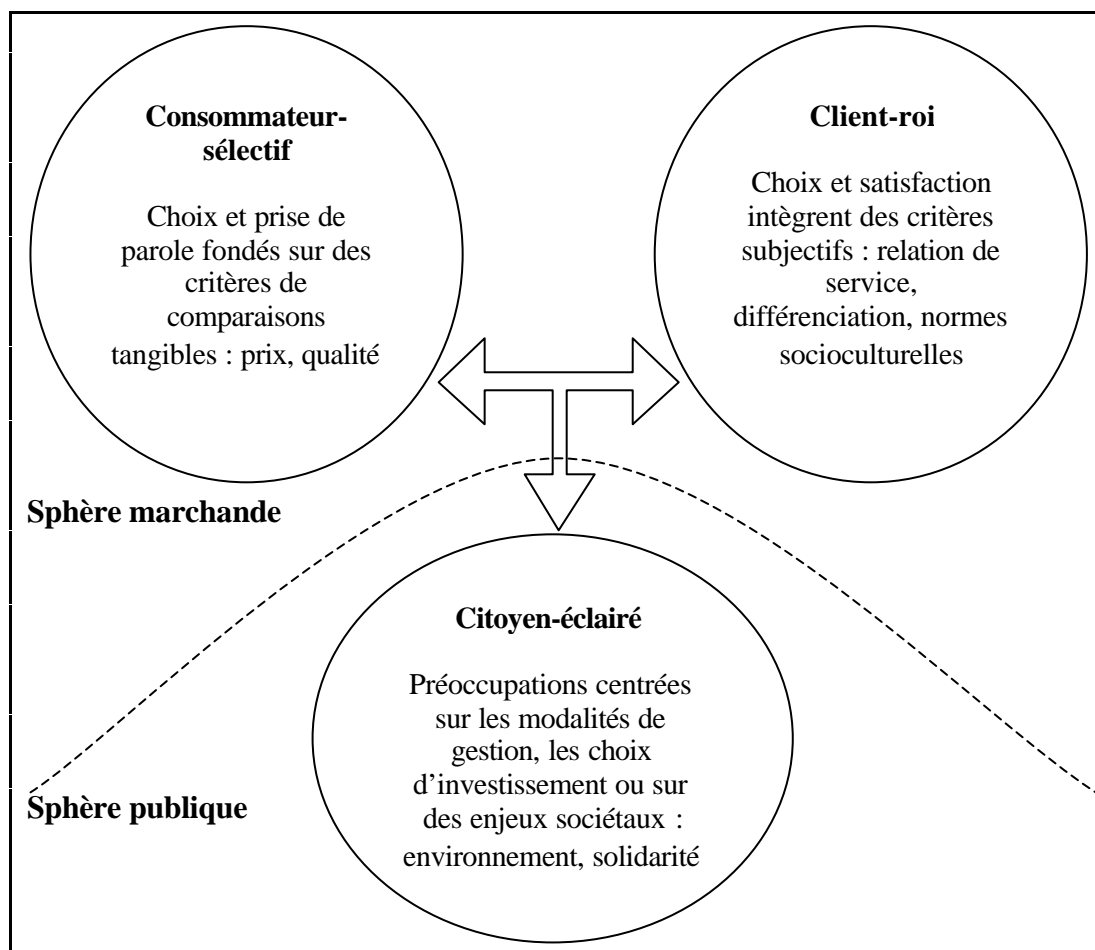
- des fondements théoriques ;
- du processus d'émergence de ces catégories dans l'espace public ;
- enfin de leur élargissement au champ des services publics marchands, en remplacement de l'ancienne figure intégrée de l'utilisateur.

Les trois figures de l'utilisateur que nous venons de définir montrent selon quelles logiques le statut de ce dernier se trouve modifié par les mutations de la gestion des services publics marchands. Mais, si ce chapitre offre une description des conditions d'émergence de ces figures, deux limites nous autorisent à approfondir l'étude de l'évolution du statut de l'utilisateur. Tout d'abord, nous n'avons pas analysé comment ces catégories sont concrètement employées par les acteurs des services publics et comment les pratiques de chacun se confrontent au sein du système de régulation. Ensuite, plus que des registres parallèles et imperméables, ces trois figures peuvent entrer en tension, s'articuler, se superposer.

A priori, chaque acteur semble avoir une approche spécifique de l'utilisateur : les entreprises s'appuient sur le client, les associations et l'Union Européenne sur le consommateur et les collectivités locales sur le citoyen. Cette hypothèse de fragmentation et de spécialisation des figures de l'utilisateur paraît néanmoins réductrice. Elle est nécessaire pour mettre en relief les tendances de fond qui ont poussé à l'émergence de ces trois catégories. Cependant, les études de cas présentées ci-après nuancent le modèle de spécialisation institutionnelle des figures. Plusieurs exemples permettent de préciser ces nuances. Premièrement, les collectivités locales, dans les relations qu'elles établissent avec les associations d'utilisateur semblent dans certains cas s'adresser moins à leur mandants, les citoyens, qu'aux consommateurs des services dont les autorités organisatrices ont la charge. Deuxième exemple, des associations locales d'utilisateurs ont progressivement intégré à leurs thématiques d'action des revendications mêlant les registres de la consommation et

de la citoyenneté : modalités de gestion ou choix d'investissement. Dernier exemple, les entreprises de réseau en développant un marketing sociétal, intègrent les préoccupations citoyennes à leur communication.

Figure n°3 : **Trois figures de l'utilisateur des services publics marchands en tension**



Quelles figures sont concrètement mises en scène par les acteurs des services publics ? Comment ces figures entrent-elles en tension ? Au final, qui du consommateur, du client ou du citoyen tend à succéder à l'ancienne figure de l'utilisateur des services publics ?

Tableau n°3 : Les quatre étapes de construction des figures du consommateur, du client et du citoyen

Figure de l'utilisateur	Etape 1 Approches théoriques (discipline et définition théorique)	Etape 2 Emergence dans l'espace public, en France (date, animateurs)	Etape 3 Emergence dans les services publics marchands (date, animateurs)	Etape 3 (bis) : résultat Définition empirico-théorique (services publics marchands)
Consommateur-sélectif	Sciences économiques Théorie néoclassique « Agent économique rationnel, exerçant sa fonction sur un marché de concurrence pure et parfaite »	Années 1950 à 1970 Généralisation de la société de consommation Etat et associations de consommateurs	Années 1990 Influence conjointe de l'Unions Européenne, de l'Etat et d'associations de consommateurs généralistes	Choix et prise de parole fondés sur des critères de comparaisons tangibles : prix, qualité
Client-roi	Marketing « Individu complexe et subjectif, mû par un ensemble de désirs à satisfaire »	Années 1960 Entreprises : fonction marketing	Années 1980 Entreprises de réseau	Choix et satisfaction intègrent des critères subjectifs : relation de service, différenciation, couleurs, normes socioculturelles
Citoyen-éclairé	Sciences politiques Dans les démocraties représentatives contemporaines « Individu capable de se faire une opinion et d'exprimer par son vote ses préférences politiques et son intérêt pour la sphère publique. Bénéficiaire de droits civils (association, propriété), politiques (droit de vote) et sociaux garantissant l'intégration des individus à la collectivité ».	XIX ^e siècle, renforcement à la fin de la seconde guerre mondiale. Construction d'une citoyenneté élargie, sous l'Etat providence Autorités publiques : Etat et collectivités locales	Ancienne figure de l'utilisateur des services publics Début des années 1930 Etat, collectivités locales, syndicats	Bénéficiaire de droits sociaux, dont l'accès égalitaire aux services publics (aux plans tarifaire et territorial)
			Nouvelle figure du citoyen Années 1990 Législateur, associations revendicatives, élus locaux ou certaines entreprises de réseau	Préoccupations centrées sur les modalités de gestion ou sur des enjeux sociétaux : environnement, solidarité

CHAPITRE 5. LA PREGNANCE DU REFERENTIEL CONSUMERISTE

PLAN DU CHAPITRE

Introduction du chapitre 5	247
5.1- Méthode d'analyse des modalités d'action des usagers	249
5.1.1- Choix des études de cas.....	249
5.1.2- Montée en généralité	251
5.1.3- Collecte des données	252
5.1.4- Traitement et exposé.....	253
5.2- Un consommateur relativement pro-libéral	255
5.2.1- Des sondages qui suivent le processus de libéralisation.....	255
5.2.2- Des associations de consommateurs partagées.....	258
5.3- La première revendication associative : vérité des prix et tarification proportionnelle	262
5.3.1- Eau : de la vérité des prix à la tarification proportionnelle	262
5.3.2- Télécommunications : comparer les tarifs, un aboutissement de la souveraineté du consommateur	273
5.4- Une deuxième revendication associative : standards de qualité et évaluation des performances	277
5.4.1- Standards et normes : une forme d'hybridation entre les figures du consommateur et du client.....	277
5.4.2- Les engagements des entreprises : des garanties minimales.....	280
5.4.3- Les prémices d'évaluation de l'ART	281
5.4.4- Les perspectives ouvertes par la normalisation dans le secteur de l'eau.	285
5.5- L'entrée du consumérisme dans l'entreprise.....	290
5.5.1- Qu'est-ce qu'un service consommateur ?	290
5.5.2- EDF : satisfaire les demandes des associations.....	292
5.5.3- France Télécom : faire face à l'avalanche de plaintes	299

5.6- Les premières tensions au sein de la relation marchande : l'exemple de la téléphonie mobile	305
5.6.1- L'aiguillon limité du choix du consommateur	305
5.6.2- Des concertations infructueuses ou inexistantes	311
5.6.3- Vers une judiciarisation de la relation marchande.....	314
5.7- Le consumérisme : un facteur de centralisation de la régulation.....	317
5.7.1- Le maintien d'une régulation centralisée des services nationaux.....	317
5.7.2- Une tendance à la centralisation de la régulation des services d'eau.....	326
Conclusion du chapitre 5	331

INTRODUCTION DU CHAPITRE 5

Après avoir défini les trois principales figures qui pourraient succéder à celle de l'utilisateur du service public : le consommateur, le client et le citoyen, l'objectif des deux chapitres suivants est de comprendre quels sont les registres d'intervention privilégiés des associations de consommateurs vis-à-vis des services de réseaux ainsi que ceux des collectivités, de l'Etat et des entreprises vis-à-vis des usagers. Au vu des études de cas réalisées, deux tendances concomitantes peuvent être identifiées :

- la première s'illustre par l'adoption généralisée du référentiel consommériste (capacité d'évaluation du rapport qualité-prix, comparabilité des offres, protection du consommateur individuel) par les différents acteurs du système de régulation et par la domination de la figure du consommateur ;
- la seconde concerne la redéfinition des enjeux de citoyenneté (protection de l'environnement et transparence de l'action publique locale) marquant une résistance de la figure du citoyen.

Au cours des prochaines sections, nous étudierons la montée des revendications consuméristes dans le champ des services publics marchands, sa portée et ses limites. Il s'agira tout d'abord (5.2) de saisir le point de vue des usagers individuels et des organisations de consommateurs sur le processus de libéralisation pour comprendre l'importance respective accordée aux nouvelles possibilités de choix offertes, aux enjeux de protection des consommateurs individuels et aux missions de service public. Puis, dans un second temps (sections 5.3 et 5.4), nous analyserons le processus concret de consommation de l'utilisateur grâce au développement de deux types de revendications : la première portant sur le prix du service, sa justesse, sa comparabilité et surtout sa proportionnalité aux volumes consommés ; la seconde portant sur la qualité de service et plus précisément la mise en œuvre de standards et de certifications permettant d'accroître les possibilités de comparaison des offres et d'évaluation des performances. Nous verrons avec l'exemple de la certification qualité des formes originales d'articulation entre la logique marketing de différenciation des firmes et les attentes de garanties de service des associations. Ces deux types de revendications illustrent les objectifs de « rationalisation » de l'utilisateur promus par les associations de consommateurs et dans une moindre mesure, par l'Etat et les autorités de régulation.

Mais les entreprises de réseaux ne restent pas à la marge de ce processus de consumérisation de l'utilisateur. Elles adoptent simultanément deux stratégies bien différentes. Tout d'abord, elles renforcent les dispositifs de concertation avec les organisations de consommateurs et de traitement des plaintes, faisant entrer le consommateur dans l'entreprise (5.5). Ensuite, les entreprises les plus contraintes par la pression concurrentielle mettent en exergue la figure du client, grâce au renforcement de la segmentation des marchés et la différenciation croissante des offres, de la publicité et des démarches de fidélisation. Le face-à-face entre firmes et entreprises, entre consommateur-sélectif et client-roi, génère des tensions qui poussent à une judiciarisation de la relation marchande, en particulier pour le nouveau marché de la téléphonie mobile (5.6).

Enfin, nous étudierons les premiers effets de la domination de la figure du consommateur sur les échelles de régulation (5.7). Par la demande de standards et de garanties uniformes, de structures tarifaires claires et comparables et surtout de réglementations et de normes d'échelle nationale, nous verrons que le consumérisme soutient le maintien et le renforcement d'une régulation centralisée des services de réseaux.

5.1- METHODE D'ANALYSE DES MODALITES D'ACTION DES USAGERS

Pour analyser les pratiques de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et des associations, nous avons adopté une méthode fondée sur plusieurs études de cas dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications. Le choix des secteurs d'étude a été justifié en introduction de la thèse par le souci de prendre en compte la diversité des situations : concurrence/monopole, gestion locale/nationale, présence/absence d'autorité de régulation. Cette diversité nous permettra de saisir les tendances communes aux services de réseaux, qui se situent à l'articulation des sphères du marché et de la citoyenneté. L'objectif des études de cas est de comprendre quels sont les places et statuts des usagers dans le nouveau système de régulation. Ainsi, la diversité des terrains a pour objectif d'éclairer les différentes formes d'intervention des usagers et d'en donner une approche panoramique, la plus exhaustive possible. Nous avons choisi cette méthode car elle est particulièrement adaptée à l'analyse de phénomènes contemporains et récents pour lesquels peu de documentation, d'archives ou de travaux de recherche existent (Yin, 1994, p. 13).

5.1.1- Choix des études de cas

Compte tenu de l'échelle d'organisation des services de télécommunications et d'électricité, les études réalisées concernent essentiellement des dispositifs nationaux. Pour l'eau, en complément de l'analyse du système d'acteur national, nous avons choisi quatre cas locaux. Le choix ne prétend pas à la représentativité mais vise à éclairer l'éventail des pratiques en fonction des contextes locaux :

- contextes de crise (Grenoble et Basse-Ardèche) ou contextes de stabilité (Lille et Île-de-France) ;
- mise en œuvre effective de dispositifs de participation (Grenoble, Île-de-France) ou absence de participation (Lille) ;
- présence d'associations spécialisées (Grenoble et Basse-Ardèche)
- gestion directe (Grenoble) ou déléguée (Île-de-France, Lille, Basse-Ardèche)
- gestion communale (Grenoble) ou intercommunale.

Cette diversité permet de mettre en lumière des tendances de fond et de comprendre, au delà des cas ponctuels, les logiques à l'œuvre.

Ensuite, nous avons choisi de nous concentrer sur les dispositifs de consultations, de discussions et de négociations entre les usagers, les entreprises et autorités publiques. Ces interfaces sont l'occasion d'observer concrètement la place dont bénéficie l'utilisateur dans le système de régulation. Elles caractérisent des lieux privilégiés de confrontations entre différentes stratégies d'acteurs. Suite à un premier recensement exploratoire, une série d'intervention des usagers – institutionnalisées ou de l'initiative des associations – a été identifiée :

- les dispositifs de participation : concertations d'EDF et de France Télécom, comités d'usagers de l'eau (Grenoble, Ile-de-France, Basse-Ardèche) ;
- les négociations entre les associations de consommateurs et les firmes dans le secteur de l'eau ;
- la médiation d'entreprise (EDF et France Télécom) ;
- les enquêtes, sondages et groupes témoins (Centre d'information sur l'eau et EDF) ;
- les procédures de normalisation et de certification qualité auxquelles les associations de consommateurs sont associées, dans le secteur de l'eau ;
- l'expertise associative comparée des associations de consommateurs généralistes et des associations d'usagers spécialisées, dans les secteurs de l'eau et des télécommunications ;
- le lobbying parlementaire, à partir de l'exemple des associations de consommateurs nationales dans le secteur de l'eau ;
- le lobbying médiatique exercé par les associations de consommateurs nationales et locales, dans les trois secteurs d'étude ;
- et les actions en justice à partir des exemples de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) et des associations d'usagers de l'eau.

Ces études offrent un panorama des modalités d'intervention des usagers individuels ou organisés au sein du système de régulation.

5.1.2- Montée en généralité

La question de la généralisation mérite d'être posée dès lors que l'on se focalise sur des études ponctuelles ancrées par essence dans un contexte sectoriel ou local spécifique.

Plusieurs outils peuvent être employés pour opérer cette montée en généralité. La première est la construction d'une grille de lecture support de l'analyse des terrains. La seconde s'appuie sur des comparaisons, non pas au sens strict du terme (comparaison de cas parfaitement comparables) mais dans un sens large de mise en perspective de situations qui, par leurs différences, peuvent alimenter la problématique.

Pour construire notre analyse, nous avons adopté une méthode dite d'études de cas élargies (*extended case method*) (Burawoy, 1991, p. 280). Cette méthode permet de prendre en compte les relations entre le général et le particulier. Le mode de généralisation consiste à reconstruire et interroger des théories existantes²⁰³. Pour cela, la grille de lecture fondée sur les trois figures de l'usager « reconstruites » en deuxième partie permet d'ancrer la thèse dans un croisement plus large de différentes théories qui analysent le rapport de l'individu à l'institution : le marché (sciences économiques), la relation de service (sciences de gestion) et la citoyenneté (sociologie politique). Ces différentes théories sont le support des figures du consommateur, du client et du citoyen qui structurent l'analyse. Ensuite, pour chaque comparaison, nous avons choisi des phénomènes relativement similaires (dispositifs de participation, enquêtes, etc.) pour mettre en lumière les différences que ces situations apparemment similaires peuvent générer (quelles différences entre les concertations d'EDF et les comités locaux d'usagers de l'eau ?). Un troisième éclairage vient compléter la méthode : la prise en compte du contexte sociétal. Ce contexte est par nature plus large que le cas d'étude (comités des usagers de Grenoble par exemple) et que son contexte propre (gestion de l'eau à Grenoble,

²⁰³ En ce sens, il s'oppose aux méthodes purement inductives qui partent des terrains pour construire de nouvelles théories (*grounded theories*, de Glaser et A. Strauss (1967) en ethnographie par exemple). Il ne s'agit pas non plus d'une méthode purement déductive car les structures théoriques sont hybrides (interdisciplinaires) et ne constituent qu'un élément d'analyse parmi d'autres : comparaisons, éclairages sociétaux contemporains. Nous avons choisi cette méthode car elle permet d'intégrer un grand nombre d'éléments à l'analyse des terrains (théories, contexte sociétal, etc.) sans adopter de schéma causal trop linéaire (du type inductif ou déductif). Elle a de plus été construite pour faciliter la généralisation en intégrant théories et comparaisons.

paysage associatif et architecture institutionnelle locale). Il concerne les évolutions de la société qui, dans notre approche, se matérialisent par l'émergence de nouvelles formes de régulation et de nouvelles valeurs rattachées aux services de réseaux (présentées en première partie). Ces différents outils nous permettent de relativiser la portée des exemples locaux ou sectoriels et d'évaluer les tendances de fond.

5.1.3- Collecte des données

L'ensemble des études de cas a été réalisé selon une méthode qualitative fondée sur la collecte et le traitement de données issues de trois sources.

Les entretiens semi-directifs tout d'abord, dont la liste est présentée en annexe 1, nous ont permis de rencontrer les principaux acteurs. Pour obtenir un niveau d'information satisfaisant, nous avons pour chaque cas rencontré des représentants des entreprises, des autorités publiques et des associations. Pour les concertations nationales d'EDF et de France Télécom, l'absence de comptes-rendus et les contraintes de confidentialité des entreprises nous ont conduit à rencontrer huit représentants d'associations de consommateurs siégeant aux réunions pour croiser les informations. La grille d'entretien utilisée reprend systématiquement trois grandes parties :

- l'histoire de l'association ou du service pour une entreprise (date de création, faits marquants dans l'évolution, etc.) ;
- un long développement sur les interfaces à étudier (médiation, lobbying parlementaire) en demandant précisément « comment ils font » : contacts, courriers envoyés, fréquence des réunions, thèmes abordés, ordre du jour, etc. ;
- une troisième partie plus courte et plus subjective focalisée sur les points de vue de l'interlocuteur : sur son travail (que faire pour améliorer vos pratiques de médiation ?) et sur les mouvements à l'œuvre dans le secteur.

La documentation, ensuite, offre une source d'information écrite, souvent plus précise que les informations obtenues lors des entretiens. Nous nous sommes en particulier appuyée sur les journaux internes des associations, les compte-rendus de commissions d'usagers de l'eau ainsi que les rapports et contributions des associations et des entreprises. Dans certains cas, l'analyse a pu être élargie à la littérature scientifique, en particulier pour la gestion locale de l'eau et la genèse du mouvement consommateur en France.

Enfin, nous avons complété l'analyse par des observations directes. Nous avons ainsi assisté à deux commissions d'usagers de l'eau (à Grenoble et en Ile-de-France), à une concertation locale d'EDF (au centre Paris-Tour Eiffel) et à une audition parlementaire d'associations de consommateurs dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi sur l'eau en 2001 (Assemblée Nationale). De plus, nous avons suivi trois colloques réunissant des élus locaux et parlementaires, des entreprises et des associations d'usagers : Ministère de l'environnement - ENGREF en septembre 2001, Cercle français de l'eau en octobre 2001, France Télécom et associations de consommateurs en décembre 2000. Ces observations nous ont permis de saisir dans leurs contextes, la teneur des contacts et relations informelles entre acteurs.

5.1.4- Traitement et exposé

Les études de cas ont été traitées selon deux méthodes successives. Dans un premier temps, nous avons adopté une méthode descriptive qui s'appuie sur l'analyse procédurale des dispositifs d'intervention des usagers. Cette méthode est en particulier nécessaire quand aucune approche théorique ne préexiste dans le domaine de recherche. En effet, nous ne disposons pas d'analyses théoriques transversales qui nous permettent d'analyser l'ensemble des interfaces usagers-services publics. Ces études relèvent de disciplines diverses et cloisonnées : analyse des politiques publiques, gestion, sociologie des interactions. Nous avons développé dans un premier temps l'histoire de chaque modalité d'intervention dans une perspective chronologique.

Ensuite, au plan substantiel, grâce à la définition d'un cadre théorique structuré autour des figures du consommateur, du client et du citoyen, nous avons analysé les thèmes d'intervention des usagers, d'une part, et ceux des institutions et entreprises dans leurs relations aux usagers, d'autre part. Telles que nous les avons définies, les figures de l'utilisateur permettent de délimiter différents registres d'intervention et de construire une grille de lecture des études de cas. Le tableau ci-dessous, dont l'élaboration repose sur le premier travail de construction des figures, présente cette grille de lecture en classant les principaux thèmes de mobilisation en trois registres : consumérisme, marketing et citoyenneté.

Tableau n°4 : **Figures de l'usager et thématiques d'intervention**

Figures mobilisées et registres d'action	Principales thématiques d'intervention
CONSOMMATEUR-SELECTIF (registre consommériste)	<ul style="list-style-type: none"> • Choix entre plusieurs offres, ouverture à la concurrence • Qualité d'information sur les prix et la qualité du service, transparence des coûts (clarté de la facture et de la structure tarifaire, contre-information, tests) • Stabilité ou justesse des prix, facturation proportionnelle • Réglementation et droits individuels du consommateur (protection contractuelle, droits minimums) • Médiation et traitement des plaintes
CLIENT-ROI (registre du marketing et des politiques commerciales)	<ul style="list-style-type: none"> • Saisie des attentes, goûts et désirs • Performances commerciales : conquête de nouveaux clients, augmentation des parts de marchés • Satisfaction • Fidélisation, abonnements
CITOYEN-ECLAIRE (registre de la citoyenneté et de l'action publique)	<ul style="list-style-type: none"> • Modalités, transparence et contrôle de gestion • Choix d'investissement • Préservation de l'environnement et des ressources • Qualité de l'eau • Solidarité, péréquation tarifaire, tarifs sociaux • Cohésion territoriale, couverture géographique • Développement économique local

L'exposé des résultats s'appuie sur cette grille de lecture en adoptant un plan thématique. Il s'agit de répondre aux deux questions posées : quelles sont les figures de l'usager mises en scène au sein de ces différentes interfaces et comment entrent-elles en tension ? Quels sont les revendications, les attentes et les thèmes de mobilisation des usagers ?

Nous avons partagé l'exposé des résultats en deux parties, distinguant relation marchande et relation de citoyenneté. Dans un premier temps (chapitre 5), nous étudierons les actions relatives au registre consommériste qui représentent l'essentiel des objets de mobilisation du mouvement consommateur, d'une part, et des thèmes d'intervention des entreprises, du législateur et de certaines collectivités locales à l'égard des usagers, d'autre part. Dans ce cadre, les objets d'intervention portent sur les tarifs, la qualité du service, la capacité de choix et la protection du consommateur individuel. Puis, dans un second temps (chapitre 6), nous analyserons le positionnement des associations de consommateurs et des usagers individuels sur des enjeux relevant de la sphère de la citoyenneté : maîtrise publique des services locaux, protection de l'environnement, cohésion sociale et territoriale. Dans ce cadre, nous analyserons comment les thèmes de la consommation et de la citoyenneté s'articulent ou entrent en contradiction.

5.2- UN CONSOMMATEUR RELATIVEMENT PRO-LIBERAL

L'émergence des revendications consuméristes peut être rapprochée du processus de libéralisation. Ce dernier offre de nouvelles capacités de choix au consommateur mais se traduit, dans un même temps, par la mise en cause des modèles fondateurs, en particulier pour les grands services publics nationaux. Quels sont les points de vue de la population et des associations de consommateurs à propos de la libéralisation des services publics marchands ? Quelles sont les places respectives des valeurs consuméristes (choix, baisse des prix, qualité de service) et des valeurs traditionnelles du service public (égalité d'accès, solidarité) ?

Nous montrerons que, même si depuis 1997, l'opinion publique apparaît de plus en plus favorable à l'ouverture à la concurrence, les organisations de consommateurs agréées sont quant à elles partagées entre celles qui accordent la primauté au choix du consommateur et celles qui privilégient les missions de service public.

5.2.1- Des sondages qui suivent le processus de libéralisation

Depuis le début des années 1980, les sondages d'opinion à propos des services publics se sont multipliés. Depuis 1984, Philippe Warin²⁰⁴ en a recensé pas moins de 160 entièrement consacrés aux services publics administratifs ou marchands. A propos de la libéralisation, les sondages mesurent régulièrement l'opinion sur deux sujets : l'ouverture à la concurrence et la privatisation des entreprises publiques. Globalement, ces sondages indiquent que l'opinion apparaît progressivement favorable à une libéralisation modérée. Cette opinion relativement pro-libérale s'est façonnée avec le temps. Les effets conjoncturels ne doivent pas être négligés. Ainsi, nous pouvons noter une corrélation entre l'avancée vers la libéralisation et l'opinion de plus en plus favorable des sondés. Comme le souligne Philippe Warin, l'opinion est soumise aux événements et à la pression des débats politiques sur la réforme de l'Etat, la construction européenne et la libéralisation des marchés.

De fait, entre 1988 et 2002, les positions favorables à une ouverture à la concurrence et à une privatisation totale ou partielle des entreprises publiques se sont sensiblement accrues. Ainsi, à la fin des années 1980, lors de la première phase d'intensification des sondages sur les services publics, une série d'enquêtes réalisées entre mars et juillet 1989 soulignent qu'une majorité des français se dit favorable au maintien du monopole des services publics.²⁰⁵

A la fin des années 1990, l'opinion commence à s'infléchir. En 1997, un sondage²⁰⁶ indique que l'électricité (75%), le gaz (73%), les transports ferroviaires (65% et le téléphone (60%) doivent rester des monopoles publics. Trois ans après, en mars 2000, un sondage IFOP réalisé pour le Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France (SIGEIF)²⁰⁷ souligne de premières inflexions. Ce sondage dissocie privatisation et libéralisation. Pour la privatisation, l'opinion semble suivre les mutations à l'œuvre : les personnes interrogées considèrent désormais que la privatisation totale est « plutôt un avantage » pour France Télécom (56%) et Air France (59%). Les deux entreprises avaient vu leurs capitaux ouverts aux investisseurs privés respectivement en 1997 et 1999. A l'inverse, pour la SNCF, EDF, GDF et La Poste, seules 49%, 46%, 45% et 44% des personnes interrogées pensent que la privatisation est plutôt un avantage. Au vu de cette première question, les français paraissaient opposés à une privatisation d'EDF en 2000. Pourtant, ce n'est pas si simple. Suite à la première question, une seconde se recentrait sur EDF en demandant si, à la suite des privatisations à l'étranger et dans un contexte d'émergence d'une concurrence internationale, il fallait privatiser l'entreprise. Après cet éclaircissement du sondeur, 66% se déclaraient favorables à la privatisation, alors que 51% considéraient une question en réponse à la première question que la privatisation d'EDF serait « plutôt un inconvénient ». Parmi les 66% de personnes désormais

204 Warin, Ph. *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre égalité et équité*. Paris: LGDJ, 2002. Droit et société n°33, p. 21.

205 Sondages IFOP pour *Le Figaro* du 30 mars 1989, SOFRES pour La Poste et France Télécom publié dans *Les Messages des PTT*, n° 386, juillet 1989, p. 6-7 et IFOP pour l'Institut de recherches économiques et sociales publié dans la Tribune de l'expansion le 25 juillet 1989. Résultats cités par Philippe Warin (2002, p. 27).

206 Sondage CSA pour la Fédération CGT-énergie, publié dans *L'Humanité* du 23 janvier 1997. Cité par Ph. Warin (2002, p. 27).

207 Sondage IFOP-SIGEIF réalisé entre le 23 et le 25 mars 2000.

favorables à la privatisation, 52% se disaient pour une privatisation partielle et 14% pour une privatisation totale de l'entreprise.

A côté de la privatisation des entreprises, le point de vue sur l'ouverture à la concurrence paraît moins nuancé. En mars 2000²⁰⁸, pour le secteur électrique, 74% des personnes interrogées considéraient que l'ouverture du marché de l'électricité serait pour elles personnellement « plutôt une bonne chose » et 18% « plutôt une mauvaise chose ». 67% de consommateurs en attendaient « plutôt une baisse de prix », contre tout de même 25% « plutôt une hausse », et 61% souhaitaient pouvoir choisir leur fournisseur alors que 37% ne le souhaitaient pas.

En 2002, les taux relatifs tant à l'ouverture du capital d'EDF qu'à l'ouverture à la concurrence du marché électrique restaient relativement stables depuis 2000. L'enquête réalisée par la Sofres pour EDF²⁰⁹ en juin montrait que 71% des personnes interrogées souhaitaient que les particuliers puissent s'adresser à d'autres fournisseurs qu'EDF. En parallèle, 66% se disaient favorables à une ouverture du capital de l'entreprise, dont 37% pour que l'Etat reste majoritaire et 18% pour une privatisation totale de l'entreprise.

L'opinion est suiviste, comme en témoigne la mise en regard des sondages de 1997 et de 2000. En 1997, les personnes interrogées sont majoritairement opposées à la privatisation toutes entreprises confondues, en 2000, elles deviennent favorables à la privatisation de France Télécom et d'Air France mais plus nuancées sur l'ouverture du capital des autres entreprises. En 2002, les personnes interrogées se disent majoritairement favorables à une ouverture partielle ou totale du capital d'EDF. En conclusion, les résultats des sondages soulignent entre 1997 et 2000, une inflexion de l'opinion qui tend à devenir pro-libérale et plutôt favorable à une ouverture du capital des entreprises de réseaux.

Cependant, l'engagement pro-libéral du consommateur ne l'affranchit pas de ses attentes de citoyen. L'attachement aux missions de service public reste entier. C'est en particulier une des conclusions du sondage EDF-Sofres de 2001 sur l'avenir du service public

²⁰⁸ Sondage IFOP-SIGEIF réalisé entre le 23 et le 25 mars 2000.

²⁰⁹ Sondage EDF-SOFRES réalisé entre le 24 et le 29 juin 2002.

d'électricité²¹⁰. Pour 58% des personnes interrogées, une des trois missions d'EDF est de garantir l'approvisionnement en électricité avec la même qualité et la même tarification sur l'ensemble du territoire. Cette mission arrivait en deuxième position après le respect de l'environnement, l'amélioration de la qualité de l'air et la lutte contre l'effet de serre (69% des personnes interrogées considérant cette mission comme une des trois missions prioritaires de l'entreprise).

Dans quelle mesure les organisations de consommateurs relaient-elles cette double attente de concurrence et de maintien des missions de service public ? Quelles dosages font-elles entre ces deux types de revendications ?

5.2.2- Des associations de consommateurs partagées

La position des associations de consommateurs à propos de l'ouverture à la concurrence varie. Deux familles d'associations peuvent être distinguées :

- Les associations favorables à une concurrence encadrée et réglementée ;
- Les associations opposées à la libéralisation qui privilégient les missions originelles de service public.

Pour la première famille d'associations, représentée par l'Union fédérale des consommateurs (UFC-Que Choisir ?) et l'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT), le principe même d'un monopole doit être combattu. Elles soutiennent les réformes menant à l'ouverture à la concurrence. Pour l'UFC, la concurrence doit permettre au consommateur de pouvoir jouer son rôle, c'est à dire choisir entre plusieurs offres. Pour l'AFUTT, la concurrence bénéficie aux consommateurs car elle stimule le développement du secteur des télécommunications et engendre des baisses de prix.

²¹⁰ Sondage EDF-SOFRES réalisé entre juin et septembre 2001 à partir des réponses de plus d'un million de clients suite à l'envoi de 17 millions de questionnaires par EDF.

Toutefois, les deux associations ne manifestent pas une confiance aveugle dans la concurrence. D'après elles, la libéralisation appelle une réglementation et un contrôle public pour protéger le consommateur. L'UFC souligne par exemple :

« Du point de vue du consommateur, la question est de savoir comment le service rendu sera le meilleur en termes de qualité et de prix, peu importe la nature juridique de l'établissement »²¹¹.

Cette position est relayée au plan communautaire par le Comité des consommateurs de l'Union européenne qui affirme²¹² :

« Les consommateurs se réjouissent de l'élargissement des possibilités de choix que promet le processus de libéralisation. Ils se félicitent également de la baisse des prix et de l'élévation de la qualité sous l'effet d'une concurrence accrue.

Nombreux sont les services d'intérêt général qui contiennent un élément de monopole naturel. (...) Il est à noter aussi qu'en l'absence de concurrence, le risque de collusion entre les acteurs du marché est grand. Les prix et les tarifs peuvent s'en ressentir. Pour ces raisons, une réglementation appropriée est essentielle lorsque des monopoles naturels sont détenus par des particuliers ou des pouvoirs publics ».

Les points de vue du Comité des consommateurs de l'Union Européenne, de l'UFC et de la Commission européenne sont identiques tant au plan de la structure souhaitable pour le marché intérieur – concurrence la plus ouverte possible – que sur le besoin d'intervention des autorités publiques au bénéfice des consommateurs.

A l'inverse, les associations de consommateurs d'origine syndicale sont opposées à la libéralisation. Alors que ces dernières ne s'étaient pas faites entendre à l'heure de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, elles se mobilisent depuis le début de l'année 2002 contre le processus de libéralisation du secteur électrique. Le 17 janvier 2002, l'organisation ConsoFrance²¹³ qui regroupe six associations de

²¹¹ « Interview d'Alain Bazot, vice-président de l'UFC-Que Choisir? ». *Le Dossier familial*, n°336, janvier 2003, p. 8.

²¹² Comité des consommateurs de l'Union Européenne. *Introduction du concept de service d'intérêt général - Avis écrit du Comité des consommateurs*. [en ligne]. Comité des consommateurs, 1999. [accédé le 30 septembre 2001]. disponible sur internet : <www.europa.eu.int>.

²¹³ ConsoFrance a été fondée principalement par des associations d'origines syndicales ou proches du mouvement syndical : Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA-CGT), Association de défense et d'information des consommateurs - Fédération de l'éducation nationale (ADEIC-FEN), Confédération nationale du logement (CNL), Confédération générale

consommateurs agréées dont l'Association pour l'information et la défense des consommateurs-salariés (INDECOSA-CGT) a organisé un colloque intitulé « Quel grand service public de l'énergie ? » au cours duquel sont intervenus les présidents d'EDF et de GDF. Lors de ce colloque, la fédération ConsoFrance a pris des positions qui contrastent avec les points de vue de l'UFC et de l'AFUTT. L'association craint les conséquences du libéralisme et réaffirme son attachement au service public. Elle accorde une importance prioritaire aux enjeux de solidarité (droit à l'énergie) et au maintien d'une péréquation tarifaire nationale. L'association défend un idéal de « consommation-citoyenne » qui, d'après elle, interdit d'opposer la consommation, le social et l'environnement. Dans cette logique, ConsoFrance annonce au mois de janvier 2002 son rapprochement de la fédération CGT Mines-Energie pour associer action syndicale et mobilisation en faveur du service public :

« En matière de service public, nous ne pouvons accepter ce qui conduit à supprimer des emplois publics, avec un statut de qualité, bien souvent d'ailleurs au profit d'emplois de sous-traitance avec une insuffisance de statut et de formation ». ²¹⁴

A la suite de ces prises de position, le 3 octobre 2002, une des associations de ConsoFrance, l'INDECOSA-CGT a manifesté à Paris aux côtés de la CGT et d'autres syndicats contre la privatisation d'EDF et la libéralisation du marché électrique.

Entre ces deux groupes d'associations qui se positionnent clairement pour ou contre la libéralisation, une majorité d'associations de consommateurs agréées n'adopte pas de position tranchée sur l'ouverture à la concurrence. Les associations familiales en particulier restent plutôt discrètes sur ce thème. A chaque interview, les représentants de la Confédération Syndicale des familles (CSF), de Familles rurales ou de la Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV) n'émettaient pas d'opinion et se contentaient de rappeler qu'elles veilleraient dans tous les cas à la protection du consommateur : traitement des litiges, prévention des clauses abusives, clarté des tarifs et de l'information contractuelle.

du logement (CGL), Association Léo Lagrange de défense des consommateurs (ALLDC) et Confédération nationale des associations familiales et laïques (CNAFAL).

Pour conclure, mis à part les associations de consommateurs d'origine syndicale, peu de forces associatives s'opposent au processus de libéralisation. Le débat pour ou contre l'ouverture à la concurrence reste relativement marginal dans les discours des associations. Au vu des enquêtes et de l'étude des revendications des associations, il apparaît que ni l'opinion, ni les mouvements de consommateurs n'arrivent à dissocier ouverture à la concurrence, privatisation des entreprises publiques et garantie des missions de services publics. Ce flou encourage les associations à une relative neutralité de positionnement sur les réformes du système de régulation. Sans rentrer dans la complexité du débat, les organisations de consommateurs dépassent la question des réformes de libéralisation pour se concentrer en priorité sur les bénéfices de l'ouverture à la concurrence pour les consommateurs particuliers, en termes de prix et de qualité de service.

²¹⁴ ConsoFrance. *Quel grand service public de l'énergie*. [en ligne]. INDECOSA-CGT, 2003 [accédé le 12 janvier 2003] disponible sur internet : <www.cgt.fr/indecosa/energie.htm.

5.3- LA PREMIERE REVENDICATION ASSOCIATIVE : VERITE DES PRIX ET TARIFICATION PROPORTIONNELLE

Un des principaux enjeux soulevés par les associations de consommateurs concerne l'application du principe de vérité des prix et l'existence de structures tarifaires comparables. Il s'agit de garantir, d'une part, que les tarifs appliqués reflètent les coûts de production du service et, d'autre part, que la structure tarifaire reflète les volumes effectivement consommés. Dans le secteur de l'eau, après l'élargissement de la tarification au coût complet, ce sont désormais les revendications relatives à la facturation proportionnelle qui priment : suppression des abonnements, des frais d'accès au service et comptage individuel en habitat collectif. Dans le secteur des télécommunications, les principaux débats portent sur l'abandon des facturations forfaitaires pour la téléphonie mobile et la lutte contre la hausse de l'abonnement pour la téléphonie fixe.

5.3.1- Eau : de la vérité des prix à la tarification proportionnelle

Les premiers travaux engagés par les associations de consommateurs sur le thème du prix de l'eau ont porté sur l'expertise à propos des hausses de prix. Les associations généralistes ont réalisé dès 1995 des enquêtes pour comprendre l'origine de cette inflation. Dans le même temps, l'augmentation des tarifs a entraîné la création ponctuelle d'associations d'usagers de l'eau qui se sont mobilisées à partir de 1993 pour expertiser les factures et contester les tarifs. Depuis le début des années 2000, le problème de la vérité des prix et de la transparence des coûts du service apparaît moins fréquemment dans le discours des associations. Pour les associations de consommateurs généralistes, le principal thème de mobilisation porte sur l'adoption d'une facturation proportionnelle aux volumes consommés.

a- Première attente : la vérité des prix

Certaines associations locales d'usagers de l'eau ont approfondi l'expertise des tarifs pour tenter de comprendre des hausses de prix jugées arbitraires. L'exemple de Grenoble

(développé en encadré) démontre le rôle de veille de ces associations, en particulier dans le cadre de conflits locaux. L'association Eau secours s'est concentrée sur l'expertise des tarifs pour démontrer dans un premier temps l'application d'une facturation rétroactive par la Compagnie de gestion des eaux du Sud-Est (COGESE-Lyonnaise des eaux)²¹⁵. Cette analyse lui permet de porter plainte en 1998 et d'obtenir gain de cause auprès du Tribunal de grande instance de Grenoble. Dans un second temps, l'association développe sa propre contre-expertise du prix de l'eau pour tenter d'évaluer le tarif d'équilibre pour la période 1989-1995 en tenant compte des pratiques illégales de la collectivité et du délégataire au cours de cette période. Le prix théorique obtenu est inférieur aux tarifs facturés. Cet écart justifie les demandes de remboursement formulées par l'association.

Encadré monographique n°1 :
L'expertise tarifaire d'Eau secours à Grenoble

Eau secours est créée en 1994 des suites des affaires Carignon par des militants d'un parti écologiste local, l'Association démocratie, écologie, solidarité (ADES). L'objectif premier de l'association consiste à expertiser la facture d'eau qui a parfois doublé en 5 ans. Les militants, loin d'être experts en droit et en gestion, ont bénéficié dans un premier temps de l'expérience de l'ADES. Mais très vite, ils ont acquis des connaissances techniques pointues grâce à la lecture de manuels universitaires, l'étude des comptes des sociétés et la pratique.

L'expertise tarifaire menée par l'association s'intéresse dans un premier temps aux factures et à la légalité des pratiques de la COGESE. L'association collecte une série de factures dans différents quartiers de la ville et les analyse point par point. Les tarifs changent tous les semestres aux mois de janvier et juillet. Le comptage et les factures sont organisés par lots, répartis tout au long de l'année. Par exemple, pour un premier lot les usagers reçoivent une demande d'acompte en avril (correspondant au paiement de 45% de la consommation de l'année précédente) et la facture de régularisation annuelle en octobre, alors que pour un second les usagers reçoivent leur demande d'acompte en septembre et leur facture de régularisation en mars. Or l'association démontre que dans l'ensemble des lots, la société pratique une facturation rétroactive : pour les factures de juillet à décembre elle applique les tarifs augmentés au 1^{er} juillet à l'ensemble de la période de consommation, y compris celle précédant l'augmentation. De même l'entreprise applique à l'ensemble des consommations facturées entre janvier et juin les tarifs augmentés au 1^{er} janvier. Selon les lots, la facturation rétroactive entraîne une surfacturation de 0,13 à 0,75 francs hors taxes par m³ d'eau. L'association évalue ainsi à 21 millions de francs les trop perçus entre 1989 et 1995. Un représentant d'Eau secours porte plainte en novembre 1998 auprès du Tribunal de grande

²¹⁵ Le conflit de Grenoble sera détaillé au cours du chapitre 6, section 1.

d'instance. La facturation rétroactive est déclarée illégale par un jugement du 2 mars 1999.

Toujours sur le prix de l'eau, l'association travaille en 2000 et 2001 sur la contre expertise du juste prix. En 1997, le Conseil d'Etat²¹⁶ décrète illégale la délibération de 1989 relative à la mise en délégation du service. Après avoir étudié les effets de l'arrêt du Conseil d'Etat, des représentants de l'association déposent un recours au Tribunal administratif défendant l'illégalité des tarifs appliqués depuis 1989. Mais entre temps, la ville de Grenoble pose la même question au Tribunal de grande instance. Le 21 juin 1999, ce dernier, constatant l'impossibilité de définir un prix au m³ depuis 1989, nomme deux experts chargés d'évaluer la valeur réelle du service rendu à l'abonné. Eau secours mène en parallèle sa propre expertise en s'appuyant sur un rapport de la Chambre régionale des comptes (1995), les comptes-rendus annuels de la COGESE de 1991 à 1995 et les budgets annexes de la Ville de 1981 à 1995. La méthode consiste à déduire les prélèvements illégaux relevés par la Chambre régionale des comptes (hausse arbitraires de tarifs, subventions versées à la ville par la COGESE) pour calculer un prix d'équilibre théorique actualisé du m³. A ces tarifs, est ajoutée une marge théorique de 25% correspondant à la rémunération du fermier. L'association compare alors ce prix à ceux pratiqués, soulignant des écarts de 2 centimes (en 1990) à 1,20 francs par m³ en 1995. Sur cette question, l'association souhaite obtenir le remboursement des excédents et continue de contester les tarifs déterminés par les experts.

En mars 2001, les experts présentent les résultats de l'expertise des tarifs. Ils choisissent une méthode de calcul différente d'Eau secours : au lieu de calculer le coût réel du service facturé, ils en évaluent le coût économique théorique. Les extensions et renouvellements de réseaux sont chiffrés sur la base des travaux qui auraient dû être effectués, un coût plus élevé que le service réellement fourni. Les experts ajoutent aussi la redevance pour occupation du sol qui n'a jamais été payée ni par la COGESE ni par la SEG²¹⁷ à la commune. L'association dénonce cette méthode du coût économique virtuel qui ne respecterait pas les principes de la jurisprudence qui affirme que l'usager doit payer un prix correspondant au coût réel du service rendu. Grâce à cette méthode de calcul, les experts obtiennent un prix d'équilibre théorique d'en moyenne 5,20 francs hors taxe par m³ sur la période 1989-1998, soit un prix supérieur de 80 centimes par m³ au prix moyen facturé par le délégataire et de plus d'1,50 francs au prix d'équilibre théorique calculé par Eau secours. Ainsi, cette étude conclue que les usagers n'auraient pas été lésés et auraient même payé un prix inférieur au coût économique du service. Une conclusion qui ne satisfait pas les responsables de l'association.

L'exemple de Grenoble illustre les contestations engendrées par les hausses de prix. Toutefois, il convient de nuancer le cas grenoblois. La hausse des tarifs a été étroitement corrélée au choix de la délégation à Lyonnaise des eaux et a provoqué la suspicion des

²¹⁶ Arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} octobre 1997.

²¹⁷ Société des eaux de Grenoble, société d'économie mixte (ville de Grenoble et Lyonnaise des eaux) qui remplace la COGESE en 1996.

représentants des usagers. Ces derniers craignaient que les hausses de prix ne masquent des opérations de corruption et de transfert du budget de l'eau vers le budget municipal. Ces soupçons se sont révélés confirmés par la décision du Tribunal de grande instance de Lyon²¹⁸ et ont conduit à l'annulation du contrat d'affermage de 1989 par un arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} octobre 1997. A l'image de Grenoble, de nombreux cas conflictuels sont nés suite à l'incompréhension des hausses de prix que des associations d'usagers ont ensuite essayé d'analyser de contester. En Ardèche, en Vendée ou à Saint-Etienne, les associations contestataires demandent aux élus de justifier l'inflation parfois rapide des prix. Certaines ont relayé leur expertise tarifaire par des actions en justice pour demander l'annulation des tarifs devant les tribunaux administratifs. Dans l'ensemble des cas conflictuels, les associations d'usagers de l'eau militent en faveur de l'établissement du juste prix de l'eau. Le prix demandé correspond à la notion de prix local d'équilibre qui reflète les coûts complets du service rendu.

Cependant, mis à part ces cas conflictuels, les associations de consommateurs généralistes ne considèrent plus comme prioritaire l'établissement du juste prix. La grande majorité des collectivités a adopté le principe de tarification au coût complet en 1992 après la mise en place de l'instruction comptable M49. Après les premières augmentations de prix au milieu des années 1990, les organisations de consommateurs se sont contentées de montrer que ce changement de tarification entraîne une augmentation du prix de l'eau, sans en contester les fondements. Ainsi, la première étude des prix de l'eau est engagée en 1995 par Conso 2000²¹⁹, un collectif regroupant dix-sept associations de consommateurs généralistes, d'origine familiale et syndicale. L'objet de cette enquête est de saisir les principales disparités tarifaires entre services et d'en comprendre les origines. L'enquête a été réalisée grâce à la participation des 450 unions départementales des associations concernées, présentes dans plus de 1200 communes. Les résultats communaux ont fait l'objet de synthèses départementales et nationale. Le collectif s'appuie sur cette enquête pour déplorer les écarts de prix qui à l'échelle départementale, peuvent varier de 1 à 3. Ces travaux permettent aux associations d'évaluer le prix départemental moyen le plus bas en Haute-Marne (6,33 francs le m³) contre un prix départemental moyen de 19,50 francs le

²¹⁸ Décision de la Cour d'appel de Lyon, le 9 septembre 1996.

m³ dans le Morbihan. A l'intérieur d'un même département, l'organisation souligne des disparités encore plus élevées qui peuvent aller de 1 à 16, en particulier dans les départements de la Marne, du Loiret et du Pas-de-Calais. Le collectif consolide ces résultats par des analyses selon la taille des communes. Elle note que, plus les communes sont petites, plus les écarts de prix sont importants entre communes de même taille. Pour le collectif, ces disparités tiennent aux retards d'application de la norme comptable M 49 dans certaines petites communes, où le budget de l'eau peut encore être financé par le budget principal et la fiscalité locale. Dans ce cas, le prix de l'eau ne reflète pas les coûts réels du service rendu. A propos des augmentations de prix de l'eau, l'enquête permet aux associations de noter que les premières hausses de prix ont davantage touché les grandes villes, dès 1990, alors que pour les petites communes, il faut attendre 1992 pour observer des hausses significatives de prix. A cette échelle, le collectif considère que ces hausses sont liées à deux facteurs principaux : la mise en œuvre de la loi sur l'eau de 1992²²⁰ d'une part, qui impose une mise à niveau des équipements pour améliorer la qualité de l'eau et, d'autre part, le passage à la gestion déléguée de nombreuses petites communes²²¹.

Sur la base de cette enquête, Conso 2000 a proposé pour la première fois l'étude du principe d'uniformisation du prix de l'eau par la mise en place d'une péréquation tarifaire d'échelle nationale. En 2002, seule l'INDECOSA-CGT, qui était membre de Conso 2000 en 1995, continue de revendiquer un prix unique pour l'eau²²². L'UFC et la CLCV demandent quant à elles, un développement des structures intercommunales pour permettre l'élargissement des péréquations tarifaires locales ou départementales. A l'heure actuelle, mis à part les cas conflictuels, les associations ne militent plus pour la mise en oeuvre du principe de vérité des prix, largement appliqué dans le secteur de l'eau. Par conséquent, leurs revendications portent principalement sur la mise en oeuvre d'une tarification proportionnelle.

²¹⁹ Cette enquête nationale est menée par 17 fédérations nationales qui regroupent la quasi totalité des associations agréées (familiales et syndicales) à l'exception de l'UFC et de la CLCV.

²²⁰ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. JO du 4 janvier 1992.

²²¹ Au cours des années 1980, l'adoption de la gestion déléguée par de nombreuses petites communes les a contraint à adopter une tarification au coût complet, obligatoire pour ce mode de gestion bien avant l'adoption de la norme comptable M49. Les effets s'en sont fait sentir au cours des années 1990 lorsqu'il a fallu financer les travaux d'assainissement.

²²² INDECOSA-CGT. « Charte pour un grand service public de l'eau ». *Le Peuple*, n°1544. 11 juillet 2001.

b- Deuxième attente : l'abandon des parties fixes et des abonnements

Mis à part la question des hausses et des écarts de prix, les associations de consommateurs nationales ont travaillé à l'analyse des structures tarifaires appliquées dans différentes collectivités. Sur ce point, les données collectées par les associations soulignent jusqu'en 2000 le maintien de parties fixes dans de nombreuses collectivités : l'enquête de Conso 2000 de 1995 évalue à 13% le nombre de communes qui appliquent encore une facturation au forfait. En 1999, la Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV)²²³ recense les prix des abonnements pour les principales villes de France. Une centaine de villes appliquent des abonnements annuels qui varient de 30 à 1300 francs. Une cinquantaine de collectivités appliquent un abonnement compris entre 100 et 300 francs par an. Une quarantaine conservent un abonnement annuel compris entre 300 à 1000 francs, alors que dans cinq communes, l'abonnement s'élève à plus de 1000 francs par an.

Ce constat autorise l'ensemble des associations de consommateurs généralistes ou d'usagers de l'eau à demander la suppression des forfaits et parties fixes des factures qui ne reflètent pas les volumes consommés. Lors de la préparation de la loi sur l'eau de 1992, la CLCV avait insisté sur la clarification des structures tarifaires en faveur de la suppression des forfaits. Jusqu'alors les collectivités restaient libres d'appliquer les modalités tarifaires de leur choix : forfait, tarification linéaire pure ou en binôme – un forfait plus un tarif proportionnel aux consommations (Pezon, 1999, p. 199). Avec l'article 13-11 de la loi sur l'eau de 1992, la CLCV obtient que le législateur interdise en partie le forfait. Un système de facturation en binôme est mis en place, comprenant le maintien d'une prime fixe d'abonnement (pour satisfaire les producteurs) et une tarification linéaire, proportionnelle aux consommations (pour satisfaire les consommateurs). Une dérogation est accordée pour les parties fixes des factures si les communes disposent d'une ressource abondante ou si elles enregistrent de fortes amplitudes démographiques saisonnières.

Pour les associations, l'application du juste prix passe par l'abandon des abonnements et parties fixes des factures. Sur ce point, il faut noter que les associations contestataires d'usagers de l'eau réunies au sein de la Coordination des associations de consommateurs d'eau (CACE) soutiennent elles aussi cette revendication. Les quarante associations locales se sont mobilisées lors de la préparation de la loi sur l'eau entre 1998 et 2001 pour demander un meilleur encadrement des tarifs afin que ceux-ci reflètent le coût réel du service rendu à l'utilisateur : suppression des dépôts de garantie, des parties fixes et des avances sur consommation. En outre, la CACE demande la suppression de la redevance d'occupation du sol.

Pour tenter de faire aboutir leurs revendications, les associations se sont mobilisées sur deux terrains : auprès des entreprises, en tentant de négocier des aménagements de l'offre de service et auprès des ministères et des parlementaires pour obtenir que la suppression des parties fixes et des abonnements soit prescrite par la loi.

Voyant qu'au-delà des échelles de gestion locale des services de l'eau, les firmes appliquaient des pratiques tarifaires communes à l'ensemble des contrats (dépôt de garantie, abonnement), la CLCV a décidé de rencontrer périodiquement les distributeurs d'eau. Les associations ne bénéficient pas d'instances de concertation régulières avec les distributeurs, à l'image des initiatives engagées par EDF et France Télécom. Pour pallier ces lacunes, deux organisations de consommateurs (la CLCV et l'Union fédérale des consommateurs – UFC-Que Choisir ?) ont décidé de faire pression pour instituer des négociations régulières. Pour Alain Chosson, représentant de la CLCV, l'équation est simple :

« On leur a expliqué que s'ils ne voulaient pas nous écouter on allait faire des scandales dans la presse ou engager des procès, c'est une question de rapport de force »²²⁴.

Ces rencontres ont lieu depuis six ans avec Générale des eaux et depuis deux ans avec Lyonnaise des eaux. Sur le plan des relations avec les associations, les entreprises

²²³ CLCV. « Prix de l'abonnement de l'eau par ville du moins élevé au plus élevé ». *Budget et droits*. n°19 Juin-juillet 1999.

²²⁴ Entretien du 14 novembre 2000.

souhaitent éviter tout conflit et donnent satisfaction aux demandes de dialogue des associations.

Avec Générale des eaux, la CLCV a négocié la suppression des dépôts de garantie de 800 francs et des avances sur consommation demandées aux usagers. Cependant, après la suppression des dépôts de garantie, les entreprises les ont remplacés par des frais d'accès au service, non remboursables. Les consommateurs ont finalement perdu au change car les anciens dépôts de garantie étaient remboursables.

Les négociations sont plus récentes avec Lyonnaise des eaux et portent sur les thèmes récurrents de la partie-fixe et de l'abonnement. Comme Générale des eaux, Lyonnaise a accepté de supprimer les dépôts de garantie, mais elle les a aussi remplacé par des frais d'accès au service. En revanche, l'entreprise refuse de supprimer les parties fixes ou abonnements car ces décisions sont négociées avec les collectivités et relèvent de la responsabilité des autorités organisatrices. L'entreprise suggère aux associations d'attendre que ces dispositions soient inscrites dans la loi.

Les négociations avec les distributeurs d'eau n'ont pas abouti. L'abandon des dépôts de garantie est un échec, vu leur remplacement par des frais d'accès au service. De plus, les entreprises ne veulent pas prendre la responsabilité de supprimer les parties fixes et abonnements, ces décisions relèvent d'après elles soit du législateur, soit des collectivités locales au cas par cas. A ce stade, les négociations bilatérales avec les firmes présentent de faibles perspectives de réussite et seule l'intervention du législateur peut donner satisfaction aux organisations qui attendent un encadrement renforcé de l'activité des firmes et des collectivités locales. Les associations se sont donc retournées vers le ministère de l'Environnement et vers les parlementaires pour obtenir la suppression des abonnements, parties fixes et frais d'accès au service.

Encadré monographique n°2 :

Les relations entre les associations de consommateurs et l'Etat

Depuis 1998, les relations entre les associations, le Gouvernement et les parlementaires deviennent régulières et rythment les différentes phases d'élaboration de textes de loi. Dans un premier temps, les associations sont conviées par les ministères à des réunions de travail dans le cadre de la préparation des projets de loi. Elles y voient une occasion de négocier les orientations d'un

texte dès la préparation de son projet. Sur le thème de l'eau, entre 1998 et 2001, la CLCV s'est par exemple investie sur la question des tarifs auprès de deux ministères :

- ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement dans le cadre du projet de loi sur l'eau, pour pousser à l'abandon des parties fixes et abonnement ;
- ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, pour demander la mise en place d'un comptage et d'une facturation individuels dans les logements sociaux.

Ensuite, les associations peuvent être auditionnées par les commissions d'enquêtes parlementaires. Avant certains débats, les élus peuvent se saisir de questions et instaurer des commissions de travail. Le représentant de l'UFC a ainsi été auditionné en février 2001 par une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur le financement de l'eau. Les représentants de la CLCV et de Familles Rurales sont intervenus successivement à deux colloques du Cercle français de l'eau, présidés par le sénateur Jacques Oudin et organisés au Sénat en 2000 et 2001. Dans les deux cas, les associations ont renouvelé leurs revendications habituelles sur l'équité des modes de tarification (individualisation et partie fixe) et sur les besoins de participation et de transparence dans la gestion locale de l'eau. Dans un troisième temps, lors des discussions des projets de loi en séance, les associations pratiquent un lobbying auprès de nombreux élus pour faire passer certains amendements. Enfin, après le vote de la loi, la CLCV et l'UFC rencontrent à nouveau le ministère concerné pour faire pression sur les détails des décrets d'application.

En 2001, lors de la préparation du projet de loi sur l'eau, les associations avaient obtenu des avancées dans le projet de loi sur l'eau de 2001. Le projet de loi prévoyait la suppression complète des parties fixes, des frais d'accès au service, des dépôts de garantie et une interdiction partielle des abonnements. Ce dernier prévoyait la limitation de la part fixe des factures à certains coûts fixes et sous certaines contraintes de gestion (variations démographiques saisonnières)²²⁵. Le ministère donnait à cette mesure des motivations qui dépassent la problématique du juste prix. La justification avancée était à la fois sociale et environnementale. L'abandon de l'abonnement permettrait d'une part de faciliter l'accès

²²⁵ La partie fixe est une somme forfaitaire annuelle dont le montant défini par le distributeur et la collectivité a vocation à couvrir les coûts d'investissement dans le réseau ainsi que d'autres coûts fixes comme la location du compteur, la facturation, etc. Ce forfait est donc indépendant du niveau de consommation. Les associations en demandent la suppression au nom du principe de vérité des prix. Cette suppression peut poser certaines difficultés financières, en particulier aux collectivités supportant de fortes variations démographiques saisonnières (stations balnéaires ou zones touristiques) lorsque l'équipement doit être calibré en fonction du nombre d'usagers maximum. La partie fixe permet alors de répartir la charge de l'investissement entre les deux catégories d'usagers : les résidents saisonniers ou permanents. Sans partie fixe, le prix du m³ peut rapidement atteindre 30 francs et le coût de l'investissement sera supporté en grande partie par les résidents permanents. Le cas du sud de l'Ardèche, présenté au cours du

des familles modestes à l'eau et d'autre part de rationaliser les consommations d'eau. Ce sont les seuls arguments qui, dans l'exposé des motifs, articulent les problématiques consumériste, sociale et environnementale. Toutefois, cette nouvelle loi sur l'eau n'a jamais été votée. Le projet de loi voté par l'Assemblée nationale en première lecture le 10 janvier 2002 ne passera finalement pas au Sénat avant les élections législatives de mai 2002. Il reste donc un simple signe politique du Gouvernement sortant.

c- Troisième attente : le comptage individuel

Le troisième axe de revendications des associations de consommateurs généralistes repose sur la mise en place d'un comptage et d'une facturation individuelle dans les logements collectifs. Pour les associations, le fait que la répartition des charges en eau entre les habitants ne dépende pas des volumes consommés, induit une déresponsabilisation des consommateurs. Pour l'UFC et la CLCV, cette péréquation est injuste car elle fait supporter à certains ménages les fortes consommations d'autres habitants. De plus, pour ces mêmes associations, cette répartition des charges qui ne reflètent pas les consommations entraîne des gaspillages et des coûts bien supérieurs pour l'ensemble des habitants.

Sur le thème du comptage individuel, le lobbying institutionnel des organisations de consommateurs a porté ses fruits. Avec le vote de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) en 2000²²⁶, les associations ont obtenu du législateur que tout service public de distribution d'eau procède à l'individualisation des contrats de fourniture à l'intérieur des immeubles collectifs dès lors que le propriétaire ou le syndicat de copropriétaire en fait la demande. Mis à part les consommateurs, cette mesure a été promue par le député Jacques Vachez à l'origine de l'amendement (Euzen, 2001, p. 110)²²⁷. Comme les associations, le député dénonçait une déresponsabilisation des consommateurs, ces derniers payant des charges en eau qui ne reflètent pas les

chapitre 6, illustre les difficultés rencontrées par la collectivité qui doit faire face à l'incompréhension des usagers.

²²⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite "loi SRU". JO n°289 du 14 décembre 2000.

²²⁷ Député-maire de Noisiel, Seine-et-Marne, Parti socialiste.

consommations. De plus il introduisait un nouvel argument inspiré de la position de l'Union des HLM : l'eau est une charge qui a tendance à croître rapidement et à alourdir d'autant les quittances de loyer. Si le comptage et la facturation sont individualisés, ce sera au distributeur d'eau de facturer directement l'eau au consommateur. Dès lors, il reviendra au gestionnaire du service de recouvrir les impayés et non aux offices HLM. Ainsi, la proposition des associations était soutenue par des acteurs clés. Tout se passe comme si les principes consuméristes de vérité des prix, les objectifs environnementaux de maîtrise des consommations et les objectifs gestionnaires des offices HLM participaient de la même tendance incontournable vers une individualisation du comptage et des factures. Par contre, comme le note Agathe Euzen (2002, p. 211), il n'est aucunement fait mention des conséquences de l'abandon de la solidarité entre locataires sur l'accès à l'eau des familles modestes ou du coût supplémentaire d'équipement en compteurs individuels.

Suite au vote de la loi SRU, les unions locales des associations de consommateurs ont demandé aux collectivités de lancer une expérimentation du comptage individuel en habitat collectif, au sein des commissions locales d'usagers de l'eau. Répondant aux demandes des associations, le Syndicat des eaux d'Ile-de-France a mis en place à titre expérimental et dès 1999, soit un an avant le vote de la loi, des compteurs individuels à Argenteuil. Lors de la réunion de la Commission des usagers du 19 septembre 2001, le syndicat s'est dit prêt à élargir les compteurs individuels, dès que le décret d'application de la loi SRU serait paru. Cette proposition a recueilli le soutien des deux associations présentes : la CLCV et l'Union féminine civique et sociale (UFCS).

A l'heure actuelle, dans le secteur de la distribution d'eau, les revendications des associations portent essentiellement sur l'application d'une tarification proportionnelle. A l'exception des situations conflictuelles où les droits d'entrée et les transferts entre budgets de l'eau et budgets municipaux ont limité la transparence des coûts et des prix, l'objectif de vérité de prix est devenu une revendication marginale des associations. En effet, cet objectif a été atteint depuis la mise en place de l'instruction comptable M49 et la généralisation de la tarification au coût complet. Les requêtes des associations concernent alors la mise en œuvre d'une tarification linéaire proportionnelle aux volumes consommés,

sans abonnement ni forfait, ainsi que d'un comptage individuel dans les logements collectifs.

5.3.2- Télécommunications : comparer les tarifs, un aboutissement de la souveraineté du consommateur

Depuis 1998 les associations de consommateurs se sont mobilisées sur deux thèmes principaux dans le secteur des télécommunications. La première question abordée par l'ensemble des associations concerne le degré de comparabilité des tarifs de téléphonie mobile. Le second problème a été soulevé par les associations de consommateurs d'origine syndicale et porte sur la forte hausse du prix de l'abonnement principal de France Télécom.

a- Première cible : le forfait et les modes de comptage

La question de la comparabilité des tarifs reste une revendication récurrente de l'ensemble des organisations de consommateurs :

« S'agissant des produits et des services, les consommateurs sont dans l'incapacité de les comparer d'un opérateur à l'autre tellement l'offre est brouillée ». « Notre première revendication, c'est donc simplement que la facturation soit plus claire, plus simple, plus facile à comparer d'un opérateur à l'autre » (Léo Lagrange Consommateurs)²²⁸.

« La structure tarifaire en matière de téléphonie est l'une des causes principales de l'impossibilité pour les consommateurs de comparer les offres des différents opérateurs ». (AFOC)²²⁹

Comme l'Association Léo-Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC) ou l'Association force ouvrière consommateurs (AFOC), l'ensemble du mouvement consumériste s'est opposé depuis 2000 aux forfaits qui ne reflètent pas les volumes consommés. Elle demandent une tarification linéaire sans forfait ni abonnement qui

²²⁸ « Entretien avec Janine Argudo de l'Association Léo Lagrange ». *La lettre de l'ART*. n° 17, avril 2001, p. 20.

permette d'évaluer et de comparer le prix d'une minute de communication. Cependant, ces revendications n'ont pas été relayées par l'intervention de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Les concertations organisées par France Télécom n'ont pas non plus permis de revenir sur la facturation au forfait.

En décembre 2002, pour répondre aux difficultés de comparaison des offres tarifaires de téléphonie mobile, l'UFC-Que Choisir ? a mis à disposition des consommateurs un comparateur sur son site internet. Cet outil permet au consommateur de saisir son forfait actuel et son profil de consommation : pourcentages d'appel de moins de 30 secondes, une minute, cinq minutes et plus de cinq minutes ; temps consommé indiqué en moyenne sur les factures (forfait et hors-forfait). Ensuite le comparateur calcule la meilleure offre en fonction du profil de consommation.

Mis à part le problème de la facturation au forfait, les paliers de comptage du temps consommé deviennent depuis le printemps 2002 la principale cible des associations. En effet, au cours du premier semestre 2001, l'ensemble des opérateurs (Itinéris-Orange, Bouygues et SFR) avait augmenté le palier de comptage de 15 à 30 secondes. C'est à dire que pour une communication d'une minute et cinq secondes le temps de communication comptabilisé est d'une minute et trente secondes. Les associations ont dénoncé cette pratique qui ne reflète pas les volumes consommés. L'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT)²³⁰ évalue à 25% la perte moyenne de temps à la disposition d'un consommateur bénéficiant d'un forfait de quatre heures. En conséquence, l'ensemble des associations a demandé l'application du comptage à la seconde.

Pour répondre à ces revendications, en janvier 2002, le secrétariat d'Etat à la consommation et le Conseil national de la consommation ont proposé de nouvelles règles applicables par les opérateurs de services téléphoniques en matière de facturation. Ce texte, dont l'AFUTT²³¹ a participé à l'élaboration, prévoit le double affichage des temps consommés et des temps facturés. Cependant, l'association regrette que ce double

²²⁹ « Entretien avec Hervé Mondange de l'Association Force Ouvrière Consommateurs ». *La lettre de l'ART*. n° 18, juin 2001, p. 24.

²³⁰ AFUTT. *Téléphonie mobile : dérives tarifaires des opérateurs*. Mars 2001.

²³¹ AFUTT. *Projet d'arrêté relatif aux factures téléphoniques, remarques et commentaires*. Janvier 2002.

affichage soit restreint aux factures détaillées et non à l'ensemble des factures²³². Cette obligation ne prendra effet qu'au 1^{er} septembre 2003.

L'adoption d'une facturation à la seconde a représenté le principal sujet d'opposition entre les associations et les opérateurs de téléphonie mobile au cours des années 2001 et 2002. Plus offensive, l'Union fédérale des consommateurs (UFC- Que Choisir ?) lance une procédure judiciaire à l'encontre des opérateurs de téléphonie mobile et obtient l'adoption à la rentrée 2002 de la facturation à la seconde (cf. section 5.4.5). Ces controverses se sont résolues devant les tribunaux, sans que l'Autorité de régulation des télécommunications ne soit intervenue.

b- Deuxième cible : la hausse du prix de l'abonnement principal

A propos des tarifs, la deuxième cible du mouvement consommateur concerne la hausse de l'abonnement principal de France Télécom. Cette question a été soulevée par les associations d'origine syndicale : l'AFOC et l'INDECOSA-CGT. Pour les deux organisations, cette hausse montre que l'ouverture à la concurrence n'a pas été bénéfique au petit consommateur :

« L'ouverture à la concurrence de la téléphonie fixe a essentiellement permis une baisse importante des tarifs des communications nationales et internationales, mais encore faut-il nuancer l'effet de cette baisse pour les consommateurs, car dans un même temps, le prix de l'abonnement de base de l'opérateur historique a fortement augmenté. Ainsi, les baisses tarifaires, par ailleurs largement médiatisées, n'ont pas été ressenties (...) par ceux qui, pour des raisons économiques ont une faible consommation et/ou téléphonent essentiellement au tarif local ». (AFOC)²³³

Dans le secteur des télécommunications, la péréquation économique des tarifs (entre différentes catégories de consommateurs) a été abandonnée avec l'ouverture à la concurrence des communications longue distance. Les baisses accordées aux entreprises sur ces marchés n'ont plus permis de financer les équipements et ont imposé à l'opérateur

²³² L'AFUTT demande d'ailleurs la facturation détaillée gratuite pour la téléphonie mobile.

historique, en accord avec l'Etat, d'élever le montant de l'abonnement pour financer les coûts fixes d'exploitation de l'infrastructure. Entre le début de l'année 1997 et la fin de l'année 2002, le prix de l'abonnement est passé de 52,80 francs mensuels à 85, 27 francs (13€), soit une hausse de 61,4%²³⁴.

A l'image des protestations de l'AFOC, l'ensemble des associations revendique une baisse de l'abonnement principal. La CLCV et l'UFC en demandent la suppression pure et simple. Elles l'expriment au sein des concertations de France Télécom ainsi qu'auprès de l'ART. Ainsi en 2000, le problème de la hausse de l'abonnement a été traité au sein d'une réunion de concertation plénière, mais rapidement éludé avant l'arrivée du président de l'entreprise. Les associations n'ont pas obtenu satisfaction. En juillet 2002, l'ART qui est régulièrement consultée sur les hausses de l'abonnement, avait émis un avis favorable en faveur d'une hausse de 0,45 €, au motif que l'abonnement restait dans la moyenne européenne. L'Etat avait suivi la position de l'ART et validé cette hausse de 3,6%. A l'inverse, et de façon contradictoire, le Gouvernement avait refusé une hausse 2,5% de l'abonnement d'électricité demandée par EDF. Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait défendu qu'une hausse de l'abonnement d'EDF affecterait directement les usagers les plus modestes. Il n'avait visiblement pas tenu le même raisonnement pour l'abonnement de France Télécom, en acceptant son augmentation. Pourtant, l'abonnement principal représente en moyenne près de la moitié de la facture d'un abonné.

Comme pour la distribution d'eau, la hausse du prix de l'abonnement de France Télécom devient la cible tant des associations purement consuméristes que des associations d'origine syndicale. Pour les unes, l'abonnement s'oppose au principe d'une facturation proportionnelle aux consommations, pour les autres l'abonnement limite l'accès au service des usagers les plus modestes. Les mêmes arguments sont avancés pour la distribution d'eau. Les organisations de consommateurs demandent dans les deux secteurs, une plus grande comparabilité des prix grâce à l'application d'une tarification linéaire à l'unité, excluant les forfaits et les parts fixes des factures.

²³³ « Entretien avec Hervé Mondange de l'Association Force Ouvrière Consommateurs ». *La lettre de l'ART*. n° 18, juin 2001, p. 22.

²³⁴ Entre juillet 1996 et juillet 2002, l'indice des prix hors tabac a augmenté de seulement de 6,9 points. Sources INSEE, juillet 2002.

5.4- UNE DEUXIEME REVENDICATION ASSOCIATIVE : STANDARDS DE QUALITE ET EVALUATION DES PERFORMANCES

Mis à part les prix et les tarifs, les problèmes de qualité de service deviennent un objet central d'intervention des associations de consommateurs. L'évaluation des performances du service et l'établissement de standards de qualité de service apparaissent comme le pendant d'une tarification la plus claire et la plus comparable possible. Comme pour les prix, le consommateur devra être en mesure de comparer la qualité du produit et du service selon des critères tangibles.

5.4.1- Standards et normes : une forme d'hybridation entre les figures du consommateur et du client

Parmi les informations à disposition des consommateurs, les normes et les certifications de service représentent les garanties les plus abouties. Avant d'être progressivement élargie aux services de distribution d'eau, la normalisation représente une pratique ancienne qui s'est développée dans différents secteurs de grande consommation après-guerre. L'objectif était de concilier les objectifs de différenciation des offres par les industriels et les attentes d'informations comparables des consommateurs. Comme le montre Franck Cochoy²³⁵, dès les premiers développements de la normalisation, il s'est agi de faire converger les figures potentiellement antagonistes du client (des entreprises) et du consommateur (de l'Etat et du mouvement consumériste naissant).

La normalisation se développe à partir des années 1920 avec la création de l'Associations française pour la normalisation en 1926 (AFNOR). Dans un premier temps, les démarches de normalisation sont engagées par le milieu industriel afin de concevoir des standards de

²³⁵ Cochoy, F. Une petite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation. *Sociologie du travail*, 2002, n° 44, p. 363. F. Cochoy n'adopte pas la distinction que nous avons faite entre consommateur et client mais distingue les figures du client-industriel et du client-consumériste en montrant les contradictions et les convergences possibles. Ces deux « sous-figures » du client sont comparables aux figures du client et du consommateur que nous avons définies.

produit qui facilitent la fabrication en série et l'interopérabilité des dispositifs techniques. Puis, à partir des années 1930 et surtout après-guerre, la normalisation va s'orienter vers le définition de garanties destinées à renforcer l'information du consommateur en s'élargissant progressivement de la sphère industrielle à la sphère marchande. Comme le souligne Franck Cochoy (2002, p. 365), la normalisation et surtout les marques de certification qui commencent à être instaurées après-guerre vont servir deux objectifs distincts : l'augmentation de la productivité industrielle par la simplification des types de produits et l'information du consommateur par la définition précise des caractéristiques du produit. Dans cette logique, à partir de 1949, les comités techniques de l'AFNOR intègrent des représentants des consommateurs pour définir les premières marques de conformité aux normes (certification), les premiers référentiels de certification ainsi que les conditions de contrôle et de sanction. Le mouvement consommateur naissant soutient largement ces procédures jusqu'à la fin des années 1970, car elles permettaient de faire progresser la qualité des produits tout en donnant des garanties formelles au consommateur.

Sans que l'on assiste à un divorce entre consumérisme et normalisation, les premières critiques à l'attention de l'AFNOR et des normes sont émises à partir du milieu des années 1970. Les représentants des consommateurs, dont l'Union fédérale des consommateurs et le magazine *Que Choisir ?* représentaient déjà les leaders, commencent à douter des effets réels des normes. Ces derniers dénonçaient l'ambiguïté des normes NF, affichées comme des garanties pour le consommateur. Elles ne représentaient selon l'UFC, qu'un certificat minimal de qualité pour qu'un produit soit sûr et apte à la consommation. Pour l'UFC, la certification devait aller plus loin en garantissant un certain nombre de qualités optimales supérieures au niveau minimal requis par la norme NF qui ne fixait que des caractéristiques « plancher » des produits. Comme le rappelle Franck Cochoy (*Ibidem*), au cours des années 1970, la normalisation se trouve concurrencée par les premiers essais comparatifs lancés par l'UFC et l'Institut national de la consommation (INC, via 50 millions de consommateurs) qui véhiculaient des niveaux d'exigences bien supérieurs que ceux appliqués par les normes. Les essais comparatifs ou le développement de l'étiquetage informatif encouragés par le mouvement consommateur ou le consumérisme d'Etat (INC, Conseil national de la consommation, Direction générale de la consommation) ont contribué à élever le degré d'information des consommateurs-sélectifs, disqualifiant

quelque peu la portée de la normalisation. Ces critiques sont toujours valables aujourd'hui car les normes ne représentent pas des instruments permettant une rationalisation élargie du comportement des consommateurs. Elles apportent une information limitée qui ne permet pas forcément la comparaison, *a fortiori* si toutes les entreprises atteignent les niveaux d'exigences requis. Toutefois, comme nous le verrons, les premiers développements des normes et des certificats en particulier pour les services de distribution d'eau montre que le processus de certification s'accompagne de plus en plus d'une prise en compte du point de vue des clients (enquête de satisfaction, dispositifs de participation) contribuant à intégrer les consommateurs à la fois en amont et en aval de la démarche.

En effet, depuis le milieu des années 1990, les demandes en faveur d'évaluations et d'informations comparables sur la qualité de service se développent dans le champ des services publics marchands pour au moins trois raisons. Sur les marchés libéralisés, tout d'abord, les standards doivent permettre au consommateur d'exercer sa capacité de choix de façon autonome. Les associations considèrent que les consommateurs ne bénéficient pas de l'ensemble des informations nécessaires pour sélectionner l'offre optimale. Ensuite, dans l'ensemble des services publics marchands, l'évaluation des performances et de la qualité de service doit aider les autorités de régulation à piloter l'ensemble des services en introduisant les effets d'une concurrence statistique. De plus, le renforcement de l'évaluation reste une demande récurrente des représentants des consommateurs pour les secteurs maintenus sous monopole. A défaut de pouvoir choisir, ces derniers estiment que les consommateurs devraient être en mesure de pouvoir comparer les prix et la qualité du service d'une collectivité à l'autre, en espérant que cette concurrence induise un nivellement par le haut du niveau de service offert. Enfin, certaines entreprises s'engagent d'elles-mêmes à garantir la prestation de services homogènes, considérant que ces engagements fournissent au consommateur une garantie formelle du service rendu, sur lesquels elles pourront aisément communiquer.

Dans ce cadre, trois types d'actions concourent à une plus forte objectivation de la qualité de service : les engagements de qualité développés par les entreprises, les premières actions d'évaluation engagées par le régulateur et les démarches plus approfondies de normalisation et de certification qualité développées dans le secteur de l'eau. Toutes les

associations demandent puis soutiennent ces mesures qui permettraient de produire des standards comparables et de renforcer l'information du consommateur.

5.4.2- Les engagements des entreprises : des garanties minimales

EDF a été la première entreprise publique à établir des engagements de service. En 1975, EDF est aussi la première entreprise de réseau à développer un dispositif de concertation avec des organisations de consommateurs. L'ouverture aux associations intervient à l'heure où EDF développe le programme électronucléaire pour répondre à la crise pétrolière et doit relancer, grâce aux prémices d'une politique commerciale, la consommation d'électricité.

Dans ce contexte, le dialogue avec les associations de consommateurs est perçu comme un premier jalon d'une politique d'amélioration de la relation de service et de saisie des attentes et besoins des usagers. D'après la Confédération syndicale des familles²³⁶, le renforcement des standards de qualité de service, en particulier en termes d'accueil et d'information constituait le premier thème de mobilisation des associations jusqu'au début des années 1990. Les associations ont été consultées sur l'ensemble des innovations mises en œuvre par l'entreprise pour améliorer la relation de service : développement des boutiques, accueil téléphonique 24 heures sur 24, conseils personnalisés, etc. La mise en place de la Garantie des services en 1994 constitue le point d'orgue de cette politique commerciale. La Garantie des services engage EDF-GDF Services sur neuf points : 4 heures de délai pour le dépannage électricité et gaz, 2 jours pour la mise en service de l'électricité, 8 jours pour le devis d'installation du gaz et 15 jours pour les travaux d'installation, 2 jours pour le délai de résiliation, plage horaire de 2 heures pour les rendez-vous et engagement courtoisie de 8 jours comme délai de réponse au courrier. Le neuvième engagement garantit le versement de 25 € de compensation en cas de non respect de l'un des huit engagements précités. Les associations de consommateurs ont participé à l'élaboration de ces mesures au sein d'un groupe de travail en 1992 et 1993.

²³⁶ Entretien avec Paul Emaer, représentant de la CSF aux concertations EDF de 1980 à 1998, le 7 décembre 1999.

A la fin des années 1990, Lyonnaise des eaux décide elle aussi de réfléchir à la mise en oeuvre d'engagements de service. Pour cela, elle organise des *focus groups* afin de recueillir le point de vue de groupes de consommateurs. En 2000, deux groupes avaient été organisés pour travailler sur la refonte de la facture et l'amélioration des engagements de service. Concernant les engagements de service, les groupes de consommateurs se sont directement référés à la garantie de service d'EDF-GDF. Devant la force du référentiel d'EDF dans l'esprit des consommateurs consultés, Lyonnaise des eaux a choisi de s'aligner sur ces standards. Elle s'engage depuis 2001 sur la ponctualité des rendez-vous, le délai de mise en service de l'eau et le délai de réponse aux courriers.

5.4.3- Les prémices d'évaluation de l'ART

L'Autorité de régulation des télécommunications a commencé à s'investir dans l'évaluation de la qualité de service rendue aux consommateurs, en particulier grâce à des enquêtes auprès de clients des opérateurs. Toutefois, aucune procédure d'évaluation comparative du service rendu n'a pour l'instant été élaborée dans ce secteur. Ces lacunes autorisent l'Associations des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT) à demander la mise en place de procédures de certification.

a- Les premières initiatives de l'ART

Dans l'exercice de ses missions de contrôle, l'Autorité de régulation des télécommunications souhaite disposer de données sur les pratiques des opérateurs et leurs relations aux usagers. Celles-ci sont fournies soit par les opérateurs, soit grâce à la remontée des plaintes dont l'Autorité peut se faire la médiatrice, soit enfin grâce à la production de données par enquêtes. En 1999 et 2000, l'ART a réalisé deux enquêtes sur les relations entre les opérateurs de téléphonie et leurs clients. L'objectif de ces enquêtes fait référence aux missions classiques d'une autorité de régulation de la concurrence. Il s'agit de contrôler les effets de la concurrence sur les capacités de choix du consommateur dans un contexte de développement des politiques commerciales de différenciation des services (ART, 2000, p. 3) :

« Les pratiques commerciales des opérateurs vis à vis des particuliers, qu'il s'agisse des tarifs, des clauses contractuelles diverses, de l'information des clients, des circuits de distribution, du traitement des litiges, constituent autant d'éléments de différenciation de leurs offres. L'ouverture à la concurrence a conduit à les développer à un rythme qui n'a cessé de s'accélérer. Il s'agit donc de s'assurer qu'elles respectent bien l'objectif recherché qui est d'apporter des bénéfices réels aux consommateurs ».

Ces enquêtes ont été élaborées et traitées par la Sofres grâce à un questionnaire envoyé à 4000 personnes. La structure du questionnaire se concentre sur une comparaison de l'image et de la perception des opérateurs par les clients. Ainsi les questions se rapportent à la relation de service et au degré d'information du consommateur, entre les figures du client et du consommateur. Les résultats peuvent être déclinés en quatre items principaux :

- Les taux d'équipement et les parts de marché des opérateurs : par exemple on peut apprendre que pour la téléphonie fixe, en 2000, 85% des consommateurs ayant changé d'opérateur l'ont fait pour des prix plus attractifs et 51% pour une tarification plus simple. Pour la téléphonie mobile, l'enquête de 2000 note une très forte progression des formules prépayées (40% en 2000 contre 21% en 1999). De plus, on note un faible taux de changement d'opérateur (*churn*), 8% des clients en 2000.
- Le niveau d'information du consommateur : nous pouvons noter une surévaluation globale des tarifs perçus par les usagers et un taux relativement élevé de non-lecture des contrats (66% en 1999 et 44% en 2000 pour la téléphonie mobile). De plus, nous observons un faible niveau de connaissance général des services. En 2000, par exemple, seuls 51% des consommateurs connaissaient la durée minimum du contrat, 50% la zone de couverture, 39 % les conditions de changement de forfait et 28% le prix des communications hors forfait.
- Les contacts et la qualité des services clients : en 2000, 44% des clients ont contacté un service d'opérateur de téléphonie mobile, dont 76% les jugent efficaces.
- Les litiges et problèmes rencontrés : en 2000, 68% des clients de téléphonie mobile avaient rencontré au moins un problème (69% en 1999), dont 84% de problèmes d'utilisation (couverture, indisponibilité du réseau, fonctionnement de l'appareil) et 16% de problèmes de facturation (erreurs, facturations inhabituelles).

Cette enquête aide l'ART à évaluer les bénéfices de la concurrence pour les consommateurs domestiques. Elles ont de plus, l'avantage d'offrir une comparaison des performances des opérateurs sur le plan de la relation de service. Leur publication conduit à une forme de concurrence statistique qui complète la seule comparaison des niveaux de prix.

Ces enquêtes illustrent les prémices d'une régulation de la qualité du service. La production de données est indépendante des opérateurs. Cependant, les autorités publiques n'en sont qu'aux débuts et ces enquêtes ne permettent pas d'orienter l'offre de service. Elles permettent d'identifier les défaillances les plus importantes, telles que les 68% de problèmes rencontrés pour les services de téléphonie mobile, mais n'offrent pas avec finesse, les outils d'un véritable monitoring de l'offre de service. Elles articulent les registres de la consommation et du marketing des services en tentant de saisir les principaux motifs de choix (prix, qualité), le degré d'information du consommateur ainsi que la qualité de la relation de service.

b- Les revendications de l'AFUTT

Dans le secteur des télécommunications, l'AFUTT est la seule association d'usagers qui bénéficie de l'appui d'un comité d'experts²³⁷. Le comité est composé de bénévoles, professionnels des télécoms ou retraités. Les experts techniques se réunissent deux demi-journées par mois pour aborder des thèmes qui concernent avant tout les utilisateurs professionnels de télécommunications. Pour le marché domestique, entre 1999 et 2001, l'association a produit une étude approfondie sur le thème de la qualité de service. Ce thème a été choisi pour deux raisons :

- tout d'abord, l'ouverture à la concurrence impose désormais au consommateur de comparer les différentes offres sous la forme du rapport qualité-prix. Or, d'après l'AFUTT, ni l'ART, ni les opérateurs ne fournissent pour l'instant d'informations satisfaisantes sur la qualité de service ;

²³⁷ Chiron, V. et Hallier, S. *L'AFUTT, une association à double facette*. Etude de cas - DEA MUGT: ENPC, Marne-la-Vallée, 2002. 16 p.

- ensuite, dans le cadre de sa fonction de contrôle, l'ART réalise depuis quatre ans une enquête annuelle sur la qualité des services de téléphonie mobile. Cette enquête classe les opérateurs en fonction de critères techniques : taux de coupures de communications, temps d'accès au réseau, temps de connexion en heures de pointes, etc. L'AFUTT considère que ces informations sont biaisées et insuffisantes pour fournir une connaissance rigoureuse de la qualité de service.

En effet, alors que dès la publication des résultats de l'enquête annuelle, les meilleurs opérateurs n'hésitent pas afficher leurs succès, ces résultats contrastent avec une perception relativement mauvaise de la qualité de service par les usagers. Par exemple, l'enquête d'opinion commandée à la Sofres par l'ART en 2000 souligne que 64% des personnes interrogées ont eu un problème avec leur téléphone mobile dans l'année, 84% des problèmes rencontrés étant liés à l'absence de couverture, aux coupures et aux indisponibilités de réseaux. La même année, l'enquête technique de qualité de service relève d'excellents résultats avec des taux de communications maintenues plus de deux minutes et de qualité correcte oscillant entre 93 et 97% selon les opérateurs, les périodes de la journée et les lieux de réception (extérieur, intérieur, voiture, zones denses ou peu denses, etc.). Ce décalage est lié à plusieurs biais : la période d'enquête (15 novembre/15 décembre) est connue des opérateurs ; les terminaux utilisés par les enquêteurs pour tester le réseau sont choisis après entente entre opérateurs, leur qualité de réception pouvant être supérieure à la moyenne ; les observations ne s'opèrent que sur des zones couvertes par les trois opérateurs.²³⁸

Pour tenter de pallier ces limites, le travail de l'AFUTT a porté sur l'élaboration d'un référentiel de qualité de service perçue par les utilisateurs²³⁹. Un référentiel de qualité présente les services soumis à la démarche qualité, les critères de performances, les méthodes d'évaluation et les objectifs de qualité sur lesquels les fournisseurs s'engagent. Pour les télécommunications, l'association identifie plusieurs services clés : le service de base (accès aux réseaux) et les services associés (informations commerciales et

²³⁸ Limites notées par Bernard Zuber, ancien membre du collège de l'ART. Entretien du 11 octobre 2000.

²³⁹ Les référentiels de qualité sont les premières étapes des démarches de certification encadrées par des organismes tels que l'AFNOR ou l'AFAQ (normes NF services ou ISO). L'AFUTT a choisi ce modèle pour lancer son expertise dans le secteur des télécoms.

contractuelles, mise en service, dépannage, accueils téléphoniques, mise à niveau du service). Pour tester la qualité de ces services, divers critères sont envisagés :

- délais d'accès au service (délais de fin de numérotation, temps de connexion), fréquences d'échecs de liaison, qualité de la liaison ;
- fréquence des interruptions de service ;
- temps de dépannage ;
- temps d'accès aux services client, pertinence de la réponse ;
- clarté de la facture, fiabilité du comptage.

Le référentiel qualité de l'AFUTT a ensuite été proposé à l'ART et communiqué aux opérateurs pour encourager la mise en place d'une véritable démarche qualité, à l'image des initiatives lancées dans les secteurs de l'eau ou des transports urbains. Pour l'association, historiquement favorable à la libéralisation, ces techniques doivent permettre aux utilisateurs de pouvoir comparer entre les offres sur la base de données fiables. C'est une des conditions de réussite de la concurrence qui inciterait les opérateurs à se différencier par la qualité et non par les marques ou les publicités. Cette action se positionne clairement dans le registre consommériste pour approfondir l'information et la capacité de comparaison du consommateur.

5.4.4- Les perspectives ouvertes par la normalisation dans le secteur de l'eau

Traditionnellement développée pour les biens de grande consommation, la normalisation (normes NF et CE) concerne l'adoption de critères de sécurité et offre une garantie supplémentaire de qualité au consommateur dans le cadre de l'évaluation du rapport qualité-prix. Depuis la fin des années 1980, la normalisation a été élargie aux services publics marchands sous l'influence de l'Association française de normalisation (AFNOR). La norme NF services s'affiche depuis plus de cinq ans sur certaines lignes de bus ou de métro. Dans le secteur de l'eau, les premières démarches de normalisation ont été lancées

par l'AFNOR au cours de l'année 1995 après le vote de la loi Barnier²⁴⁰ qui oblige pour la première fois la collectivité à publier un rapport annuel sur les prix et la qualité du service.

L'objectif de la normalisation est de construire des indicateurs permettant de s'assurer que les services de distribution d'eau exécutent leurs missions de façon satisfaisante au regard des attentes des usagers et des collectivités locales (Moutet, 2001, p. 98). En 1998, des groupes de travail ont été réunis pour élaborer des normes qui seraient applicables à l'ensemble des services, mais dont la mise en œuvre serait volontaire. Quatre groupes de travail se sont constitués sur différents thèmes : la terminologie de base d'un référentiel commun, le service à l'utilisateur, la gestion du patrimoine, la gestion de l'eau potable. Trois premières normes ont été publiées en juillet 2000, mars 2001 et septembre 2001 :

- NF P 15-900-1 pour le service à l'utilisateur ;
- NF P 15-900-2 pour la gestion d'un réseau d'assainissement ;
- NF P 15-910 pour les prestations d'entretien des assainissements autonomes (fosses septiques).

Deux autres ont été publiées après enquête probatoire au printemps 2002 :

- NF P 15-900-3 pour la gestion des systèmes de traitement des eaux usées ;
- NF P 15-900-4 pour la gestion des systèmes d'alimentation en eau potable.

La première norme publiée concerne le service à l'utilisateur. Elle a été préparée par un groupe de travail national placé aux côtés de l'AFNOR et animé par deux représentants d'associations nationales de consommateurs : Familles Rurales et l'UFC-Que choisir ? Ce groupe comprenait en outre des élus, des techniciens municipaux et des représentants des distributeurs. Cette réflexion a permis de formuler les attentes des usagers en termes de qualité de service et de performance attendue. Huit éléments de service ont été détaillés et la norme fournit des exemples d'indicateurs de mesures et de seuils de performance. Ces éléments de service concernent l'identification claire d'un service d'information de l'utilisateur, les conditions d'accueil en agence ou au téléphone, le traitement des demandes, les modalités de branchement, la relation contractuelle, les modalités d'alimentation en

²⁴⁰ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite "loi Barnier". J.O. n°29 du 3 février 1995.

eau, l'évacuation des effluents et les conditions de facturation (informations, relevés, tarification).

La norme n'est que la première étape de la démarche de certification. Cette dernière vise à garantir la qualité des prestations fournies grâce à l'attribution d'un label. L'attribution du certificat NF Services est par exemple, l'aboutissement d'un long processus de définition des objectifs et de mesure des résultats. Cette démarche est volontaire et décentralisée : ce sont les collectivités, les entreprises et des représentants des usagers qui en ont la responsabilité au sein d'un groupe de travail. Pour le service à l'utilisateur, les normes recommandent à la collectivité responsable de développer les outils de dialogue avec les consommateurs pour leur permettre de saisir avec plus de précision leurs attentes (enquêtes, commissions consultatives). Elles n'imposent aucun indicateur particulier ni aucune valeur minimale et laissent à la collectivité et aux gestionnaires le soin de s'accorder sur les critères choisis, leur nombre, les niveaux de service attendus et les progrès envisagés. Les collectivités volontaires mettent en pratique les objectifs généraux définis par la norme nationale, ce qui leur laisse d'importantes marges de manœuvre dans la démarche de certification. La démarche concertée permet d'aboutir à la définition d'un référentiel qui comprend la trame des normes nationales, les exigences de performance et les seuils d'acceptabilité définis par les parties-prenantes. En 2001, six villes de l'ouest de la France avaient entamé cette démarche avec l'appui de l'AFNOR et avaient abouti à la définition d'un référentiel en vue de la certification NF.

Le processus de certification consiste dans un second temps à évaluer d'une part, l'écart entre la qualité de service recherchée par l'entreprise et la collectivité et la qualité de service fournie (évaluation des performances) et d'autre part, l'écart entre la qualité de service attendue par l'utilisateur et la qualité de service perçue (mesure de la satisfaction). La différence entre la qualité de service attendue par l'utilisateur et la qualité recherchée par l'organisation tient compte des contraintes techniques et gestionnaires et des équilibres financiers. A ce jour, aucune collectivité n'a finalisé de démarche de certification. Ces innovations sont encore trop récentes pour en saisir la portée.

En complément de la certification de service, certains distributeurs d'eau se sont lancés dans des procédures de certification et d'assurance qualité : normes internationales ISO 9000. Deux différences peuvent être soulignées entre la certification de service (NF) et la certification qualité (ISO). Premièrement, les certificats ISO sont orientés vers la maîtrise des processus de production alors que la certification de service est centrée sur le service fourni aux usagers et son niveau de performance. Deuxièmement, les normes ISO ne sont pas élaborées en concertation avec des associations de consommateurs mais consistent en l'application d'une démarche uniforme. Parmi les premières, la Société des eaux du Nord (SEN) a été certifiée ISO 9002 en 2000. L'objectif de ce type de certification est de structurer le processus de production. Toutes les démarches et les modes opératoires sont écrits et clarifiés. De plus, depuis 2001, les normes ISO intègrent des objectifs de qualité de service aux usagers : écoute des besoins, traitement des réclamations, niveau de satisfaction. Un taux maximum de 5% d'insatisfaction est demandé ; la SEN a atteint un niveau de 1% lors de la première enquête. Des entretiens qualitatifs ont été élaborés en complément pour évaluer les attentes des clients. Enfin, un plan d'action « client » est mis en place et explicite l'ensemble des démarches d'amélioration de la qualité du service rendu. Ainsi, on note de premières inflexions en faveur de normes intégrées de qualité du service. Dans le secteur de l'eau, la complémentarité entre normes NF et ISO devrait s'accroître à l'avenir. En effet, la France est le seul pays à avoir développé des normes de service dans le secteur de l'eau (Moutet, 2001, p. 103)²⁴¹. L'AFNOR a obtenu en 2001 la création d'un comité technique auprès de l'*International standards organization* (ISO) pour élaborer des normes internationales de service d'eau, à l'image des initiatives lancées en France.

²⁴¹ Certains pays (Pays-Bas, pays scandinaves) développent des indicateurs de comparaison de performance (*benchmarking*). Seule l'Angleterre a mis en place un système de régulation fondé sur des standards de performance pour mesurer la qualité du service fourni par les opérateurs privés.

Les dispositifs de normalisation et de certification de la qualité du service rendu sont des démarches originales d'articulation des intérêts des consommateurs, de leurs organisations et des entreprises. Tout d'abord, ils se fondent sur une négociation des normes et des référentiels de certification qui aboutit à une définition commune des objectifs. Ensuite, ils conduisent à une garantie indépendante, grâce au label, qui fournit un gage de qualité élémentaire au consommateur au moment de l'évaluation du rapport qualité-prix et permet à la firme de se différencier objectivement de ses concurrents. Dans ce sens, la certification représente une articulation originale, mais encore peu développée, entre les registres de la consommation et du marketing des services, entre des attentes d'information objective pour le consommateur et les initiatives d'amélioration de la relation de service et de satisfaction des clients pour l'entreprise.

5.5- L'ENTREE DU CONSUMERISME DANS L'ENTREPRISE

Devant les perspectives de libéralisation, France Télécom en 1996 et EDF en 2000 créent des services consommateurs (ou de médiation). Ces dispositifs de concertation et de traitement des plaintes répondent à la demande des organisations de consommateurs. Avant d'en présenter le fonctionnement, l'étude de la naissance des services de consommateurs dans les entreprises en concurrence permet d'éclairer les enjeux de l'entrée de la figure du consommateur dans l'entreprise. La création du premier service consommateurs au sein d'une grande entreprise en France date de 1974, dans le secteur agroalimentaire.

5.5.1- Qu'est-ce qu'un service consommateur ?

Le mouvement consumériste qui se développe dès le début des années 1970 fonde l'essentiel de ses revendications sur les dérives du marketing, des marques et de la publicité. La majorité des entreprises en concurrence réagit tardivement au mouvement naissant, le percevant dans un premier temps comme un phénomène ponctuel. D'autres entreprises ont mesuré directement les effets de la diffusion de l'idéal consumériste dans la société, jusqu'au consommateur individuel. Dès le début des années 1970, les premiers courriers de consommateurs revendicatifs poussent certaines d'entre elles à créer des dispositifs de traitement des réclamations. Les mécontentements commencent à être explicitement formulés et la prise de parole individuelle se développe. Pour la première fois, des clients menacent de se retourner vers les associations ou l'Institut national de la consommation, récemment créé. D'autres demandaient des informations complètes sur la composition et la sécurité sanitaire des produits, poussant les entreprises à développer l'étiquetage informatif.

Comme le note Michèle Ruffat (1989, p. 14), la position de responsable de service consommateur est ambiguë car elle se situe à l'articulation entre l'intérieur et l'extérieur de l'entreprise, sur le front des conflits. Les services consommateurs supportent la logique consumériste à l'intérieur d'un milieu particulièrement hostile. Ils buttent devant les tests qualité des directions de la production qui ne saisissent pas à grande échelle des micro-

défaillances. De plus, ils s'opposent à la logique du macro-marketing. Grâce à des enquêtes quantitatives et qualitatives (groupes témoins), le marketing vise à objectiver la subjectivité du consommateur, ses préférences individuelles ou collectives : normes socioculturelles, fidélité aux marques, qualité de la relation de service. Le marketing ne prend pas en compte des mécontentements ponctuels, tant qu'ils n'apparaissent pas dans les enquêtes. Jusqu'à la révélation des scandales du veau aux hormones ou des effets cancérigènes de l'huile de colza, les services consommateurs n'avaient aucune utilité économique aux yeux des entreprises. Ces affaires, lancées par la presse consumériste (*Que choisir ?*, 50 millions de consommateurs) au début des années 1970, ont poussé les entreprises à intégrer la logique consumériste, voire à l'internaliser, au lieu de camper dans une attitude de conflit. Ainsi, à côté de la figure du client, icône du marketing depuis le début des années 1960, la figure du consommateur fait son entrée dans les entreprises. Le consumérisme de l'entreprise se veut complémentaire de la logique marketing. Tout le défi de cette nouvelle fonction sera d'introduire des boucles de rétroaction et de permettre que le traitement des réclamations soit un support d'amélioration de la qualité des produits, du service ou de l'honnêteté des publicités. Le point d'orgue du développement des services consommateurs est la création en 1977 d'un club des responsables de services consommateurs²⁴². Pour la première fois, les missions de ces services sont affirmées et définies par quatre catégories :

- dialogue avec le consommateur individuel : traitement du courrier et son exploitation tant pour le consommateur que pour l'entreprise ;
- information du consommateur : étiquetage, modes d'emplois, courriers ;
- contacts et rencontres avec les associations de consommateurs ;
- avocat du consommateur au sein de l'entreprise : intégrer la culture consumériste dans la conception et la commercialisation des produits.

Pour les secteurs des télécommunications et de l'électricité, la logique consumériste émerge progressivement au sein des entreprises selon des logiques distinctes. Pour EDF, il s'agit avant de tout de satisfaire les demandes des organisations de consommateurs. Pour France Télécom, la libéralisation et la croissance du marché de téléphonie mobile entraînent une forte augmentation des plaintes et impose à l'entreprise de renforcer

²⁴² Groupement de recherches et d'études des services consommateurs – GRESC.

rapidement son service national consommateur. Cette différence s'illustre en particulier dans le nombre de plaintes traitées (1500 pour EDF contre 8000 pour France Télécom en 1998).

5.5.2- EDF : satisfaire les demandes des associations

A EDF, la création d'un service de médiation en 1999 s'inscrit dans le prolongement des concertations avec les associations de consommateurs, lancées à la fin des années 1970. Après dix ans de concertations centrées sur l'amélioration de la relation de service et l'élaboration d'engagements de service, le dialogue entre les associations et EDF se focalise au cours des années 1990 sur le traitement des litiges.

a- Une concertation ancienne avec les associations de consommateurs

Dès l'accord de 1981, la question des plaintes s'est située au centre de la concertation. Elle constitue le principal fond de commerce des associations nationales. A ce titre, les organisations ont demandé pendant près de quinze ans un accès privilégié à l'entreprise, leur conférant une efficacité et une légitimité accrues dans la résolution des conflits. En 1991, la création d'un « Monsieur consommation » a permis d'offrir un accès direct aux associations pour tous les conflits dont elles assuraient la médiation et qui n'avaient pu être résolus à l'échelon local. En 1999, la création du poste de médiateur par le nouveau président d'EDF, François Roussely, renforce l'efficacité de l'entreprise dans le règlement des conflits en dernier recours. Dans un premier temps, la mise en place du poste de Médiateur a été perçue avec scepticisme par les associations qui craignaient de voir leur fonction court-circuitée par la création d'un dispositif interne. Mais la médiation d'EDF a dès l'origine intégré les associations de consommateurs comme l'un des modes de saisine prévus par l'entreprise, donnant ainsi des gages de légitimité. Enfin, des réunions sont spécialement organisées pour traiter des litiges. Pour les associations, ces réunions sont le moyen de régler les réclamations ou certains cas particuliers. Depuis 1999, elles sont encadrées par le médiateur d'EDF. Dans ce cadre, chaque année, le médiateur présente son rapport d'activité aux associations.

Encadré monographique n°3 :
Les concertations nationales d'EDF

De 1946 à 1975, EDF n'avait que des échanges ponctuels avec les organisations de consommateurs et jusqu'en 1979, le conseil d'administration n'intègre pas de représentant des consommateurs. Dans le modèle de gestion tripartite (Etat-syndicats-usagers), les usagers sont représentés par un industriel et quatre élus locaux. Ces cinq personnalités participent à un conseil d'administration de quinze personnes où siègent, en outre, cinq représentants du personnel désignés par les syndicats pour une durée de cinq ans et cinq représentants de l'Etat renouvelés tous les trois ans.

La première réunion avec l'ensemble des organisations de consommateurs est organisée à l'initiative de l'entreprise le 8 décembre 1975. Cette première rencontre est destinée à promouvoir des échanges réguliers entre l'établissement et les associations. Les premières réunions de 1976 à 1981 (une quinzaine) ont vocation à définir les règles du jeu de la concertation et débouchent sur la signature (le 2 juillet 1981) d'un accord négocié sur « le droit à la consultation des représentants des usagers, son organisation et l'examen des réclamations ». Deux ans auparavant, en 1979, un représentant des consommateurs fait son entrée au conseil d'administration, mais les organisations fixent plus d'ambition à la concertation, possible levier sur les actions concrètes menées par l'entreprise en direction des usagers. L'accord de 1981 prévoit deux réunions plénières par an et propose un large éventail de thèmes de discussion :

- les résultats d'exploitation de l'entreprise, ses choix d'investissement ;
- les enseignements tirés de la mise en œuvre des centrales nucléaires ;
- la défense de l'environnement ;
- l'information sur les tarifs (qui restent de la responsabilité de l'Etat) ;
- la recherche sur les énergies nouvelles ;
- les besoins des usagers.

Aujourd'hui, le protocole d'accord, renouvelé le 22 décembre 1997, couvre une information élargie à l'attention des associations. Aux thèmes prévus par l'accord de 1981 ont été ajoutées des informations sur la qualité de la relation de service (application de la Garantie des services), les politiques de solidarité (convention pauvreté-précarité), les actions de maîtrise de l'énergie ou encore une information sur l'évolution du droit européen et des règles de concurrence (CSF, 1993).

En parallèle, EDF garantit une consultation préalable sur un certain nombre d'actions à destination des usagers : conditions d'abonnement, facturation, recouvrement, campagnes nationales de communication, traitement des réclamations. Au cours des années 1982 à 1984, la concertation d'EDF connaît une phase d'intense activité. L'attente première des organisations de consommateurs portaient sur une information sur la sécurité des centrales nucléaires. En effet, au moment où EDF lance la concertation, de nombreuses unions familiales locales manifestent contre l'ouverture de centrales nucléaires. Michel Pain, président de la Confédération syndicale du cadre de vie de 1981 à 1988 se souvient des ambiguïtés des premières réunions :

« Notre position était délicate, à la fois manifestant par exemple contre Creys-Malville et participant aux rencontres dans un bureau parisien ».

Dans le même temps, les discussions portent sur les projets de nouvelles factures, la mensualisation de celles-ci et la suppression de l'avance sur consommation. Le 17 décembre 1996, EDF rassemble les organisations de consommateurs pour une réunion-bilan des vingt années de concertation (EDF, 1996). Cette réunion a été l'occasion d'un retour sur la création de la concertation. Le secrétaire général de l'Association force ouvrière consommateurs, présent dès l'origine, se félicite de l'exemplarité d'EDF et de la capacité de la concertation d'avoir « neutralisé » certains conflits :

« EDF trouvait aussi son compte à cette stratégie. L'entreprise prônait le nucléaire et le « tout électricité » à une opinion souvent réservée, voire hostile. Ce dialogue a permis de neutraliser de nombreux conflits sur le nucléaire ».

En effet, pour Jean Guilhamon, directeur général adjoint d'EDF en 1975, la concertation répond à un double souci de relance de la politique commerciale et d'acceptation du programme électronucléaire. Ces deux politiques sont étroitement liées, la rentabilité des investissements passant par une relance de la consommation. Pour l'inventeur du compteur bleu, la concertation est un outil d'information à part entière, à l'heure où l'entreprise ne communique pas encore à la télévision :

« Si on ne voulait pas les voir contre nous, il fallait que nous puissions les faire asseoir à la même table que nous ».

Concrètement, les concertations menées par EDF consistent aujourd'hui en trois type de réunions :

Tout d'abord, une réunion plénière annuelle traite de la politique générale de l'entreprise, de l'évolution des consommations d'électricité, du prix du kilowatt-heure et du chiffre d'affaire. Dans ce type de réunion, ce sont les organisations de consommateurs d'origine syndicale qui interviennent le plus souvent pour protester contre la libéralisation et défendre « le service public ».

Ensuite, deux réunions par an sont organisées avec la direction commerciale ou la direction de l'environnement pour traiter de thèmes spécifiques : l'énergie nucléaire, le traitement des déchets, les tempêtes, les problèmes de qualité de la fourniture. Lors d'une récente réunion à propos des tempêtes de 1999, les organisations de consommateurs se sont interrogées sur le coût de reconstruction. Les consommateurs seront-ils les payeurs ? Le 19 octobre 2000, le directeur commercial a présenté les fonctions du nouveau pôle client et les nouvelles politiques clientèles. Certaines réunions thématiques traitent de la question du droit à l'électricité et des conventions pauvreté-précarité. Les associations paraissent toutes satisfaites des progrès réalisés sur le plan des politiques de solidarité.

Enfin, les réunions techniques, ou groupes de travail, abordent en plusieurs séances des points particuliers : le comptage, la garantie des services, la sécurité des équipements domestiques, la facture et les correspondances. Ces réunions ont permis la suppression des frais d'installation et de la lettre recommandée envoyée en cas de retard de paiement. A l'inverse, d'autres groupes ne sont pas exactement arrivés aux finalités espérées. Sur les modes de comptage, l'enjeu était d'améliorer la fiabilité du relevé et du comptage. Mais ce groupe de travail a débouché sur la mise en place du compteur à pré-paiement qui incite les mauvais payeurs à acheter à l'avance un certain montant d'électricité et favorise l'auto-coupure. La

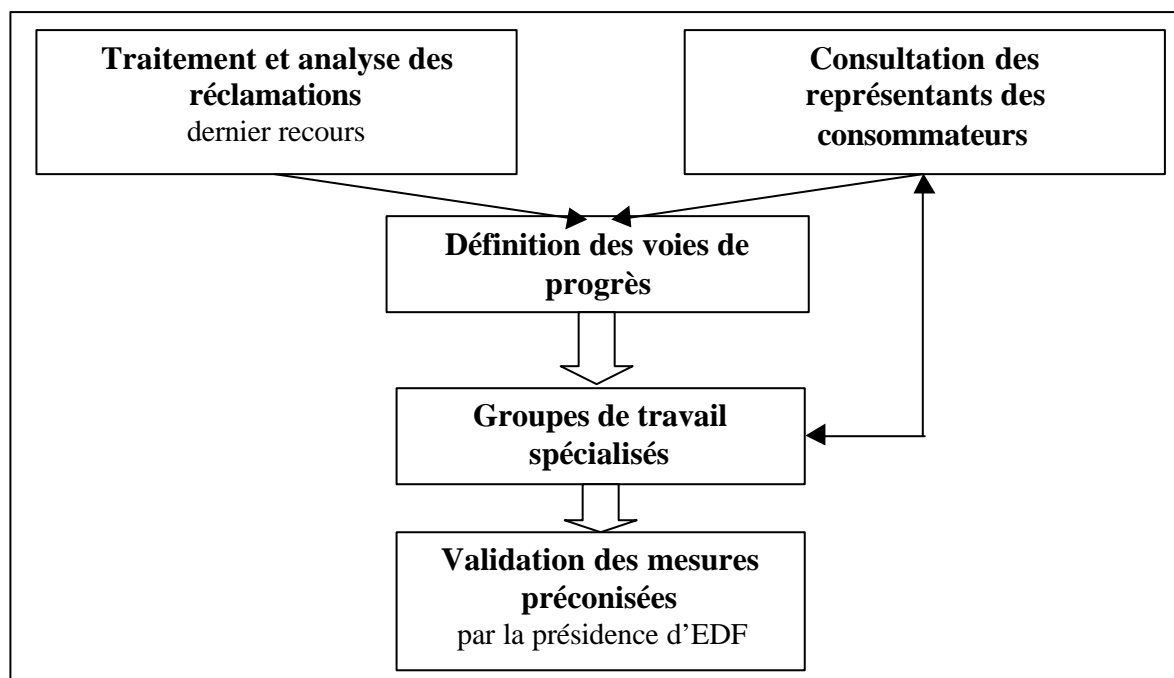
Confédération syndicale des familles et Familles rurales demandent toujours la suppression des compteurs à pré-paiement qui induisent une crainte permanente de la coupure et des coûts de recharge (transports, temps).

b- La création d'un dispositif de médiation

La médiation d'EDF correspond à une médiation classique d'entreprise (Briant (de) et Palau, 1999, p. 18). C'est une médiation voulue par la direction de la structure, qu'elle soit publique ou privée, pour régler autrement que par la voie contentieuse des conflits entre elle-même et son client ou fournisseur. Ce type de médiation est fréquent aux Etats-Unis. En France, il est surtout issu du monde de l'assurance suite à une montée des contentieux. La première entreprise publique à s'être dotée d'un médiateur est la SNCF en 1994. A EDF, la médiation est une fonction récente. Le président d'EDF a créé le poste de médiateur en décembre 1998. Cette création s'inscrit dans le programme « Vers le client » (EDF, 1998) par lequel la direction de l'entreprise présente un ensemble de mesures visant à renforcer la relation clientèle. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, EDF veut montrer que les efforts de l'entreprise ne se tournent pas uniquement vers les clients éligibles accédant à la concurrence.

c- Traitement des plaintes et boucles de rétroactions

L'action du médiateur peut être présentée comme une démarche progressive qui correspond aux missions classiques des services de consommateurs :

Figure n°4 : **Fonctionnement de la médiation d'EDF**

La mission première du médiateur est de traiter les litiges en dernier recours. Les consommateurs mécontents sont appelés à s'adresser dans un premier temps à l'agence puis à suivre les différentes voies de recours à leurs dispositions en cas d'insatisfaction : directeur de centre EDF-GDF, directeur clientèle national EDF-GDF services et médiateur EDF. Ainsi en 1999, pour 77 % des dossiers traités par le médiateur, le consommateur a parcouru les différents niveaux de recours intermédiaires. 10% des saisies sont par ailleurs engagées par les associations de consommateurs (EDF, 2000, p. 10). Le nombre de dossiers traité par la médiation est donc relativement faible, en comparaison des dossiers traités par le service consommateur de France Télécom qui centralise tous les recours : 137 en 1999 et 166 en 2000. Le profil des demandeurs se compose en majorité de clients particuliers (89% des demandes en 2000). Les contestations des factures est le principal thème de litiges (20% en 2000) et concerne en général des problèmes liés aux factures sur consommation estimée. Ensuite, en 2000 (EDF, 2001, p. 16), deux autres thèmes suscitaient de nombreux litiges : le règlement des sinistres et l'application de la tarification. Il faut ajouter un nombre important de contentieux provenant d'habitants qui mettent en cause l'implantation des ouvrages basse et moyenne tension. Le tableau suivant présente des dossiers traités par thèmes en 1999 et 2000 :

Tableau n°5 : **Thèmes des dossiers de réclamations traités par la médiation d'EDF en 1999 et 2000**

Thèmes	Nombre de dossiers en 1999	% en 1999 (arrondis)	Nombre de dossiers en 2000	% en 2000 (arrondis)
Travaux	18	13	16	9,5
Sinistres et nuisances	30	22	30	18
Qualité de l'alimentation	0	0	3	2
Qualité de l'information	6	4,5	7	4
Tarification	15	11	19	11,5
Facturation	26	19	42	25,5
Relevé des compteurs	11	8	14	8,5
Coupures	4	2,5	2	1
Clients démunis	2	1,5	5	3,5
Lignes de transport et ouvrages	1	0,5	4	2,5
Lignes moyennes et basses tensions	23	16,5	16	9,5
Divers	0	0	7	4
Fournisseurs	1	0,5	1	0,5
Total	137	100	166	100

Sources : Médiation EDF, Rapports annuels 1999 et 2000.

Pour traiter les litiges, le médiateur dispose de plusieurs outils : réponses écrites et conciliations. Il a le pouvoir d'imposer ses décisions aux centres EDF-GDF services.

Ensuite, le service de médiation classe et analyse les différents types de réclamations et réunit une fois par an les organisations de consommateurs pour faire le point de différents litiges. Cette synthèse lui permet d'identifier et de proposer au président d'EDF des voies de progrès. Huit voies de progrès ont été présentées dans le bilan 1999 du médiateur. Elles concernent la qualité de l'information et des réponses aux clients, les délais de réactivité aux problèmes soulevés par les usagers, la précision et le respect des engagements, les factures et estimations de consommation, l'amélioration des relevés de compteur et l'accord du bénéfice du doute aux demandeurs. Des groupes de travail sont ensuite mis en place au sein de l'entreprise avec les organisations de consommateurs, les services techniques concernés (facturation, marketing, direction clientèle) pour trouver des solutions concrètes et mettre en pratique les voies de progrès identifiées. En 2000, par

exemple, un groupe de travail a été lancé sur la réécriture du contrat (conditions générales de vente) avec des juristes de la direction EDF-GDF Services (DEGS), chargée de la distribution. Un dossier de bienvenue complète désormais l'information contractuelle par une présentation des tarifs et de la facture, une identification des services clientèle et une présentation des aides aux usagers démunis. Dans le même registre, la qualité des correspondances a été révisée. La médiation avait noté que, pour de nombreux litiges, les courriers de réponses des premiers recours pouvaient être rédigés dans un langage administratif, au style trop sec ou autoritaire. Près de cent trente lettres types ont été rédigées en collaboration avec un cabinet spécialisé, offrant aux agences et centres EDF-GDF un large éventail de réponses. En 2001, suite au traitement des litiges de l'année 2000, trois nouvelles voies de progrès ont été ajoutées : l'amélioration de l'information en cas de modifications du contrat (envoi systématique d'un courrier d'explication des nouvelles clauses), la diminution des relèves non effectuées pour réduire les litiges relatifs aux estimations de consommation, la réalisation de devis plus détaillés avant tout travaux et la généralisation du paiement échelonné du prix des travaux.

Enfin, le médiateur semble être autant dans une posture de discussion et de communication que dans un strict rôle de traitement des contentieux. Il joue un rôle d'interface entre l'entreprise et les organisations de consommateurs. Il apparaît comme le porte parole d'EDF auprès des consommateurs. Faisant sienne une formule du médiateur de la République : « un médiateur qui n'est pas connu ne sert à rien », Josette Fourier, médiateur d'EDF, publie dans les rapports annuels, ses résultats en termes de communication. Dépliants, affiches, articles dans la lettre aux clients, articles de presse, visites de centres EDF GDF suivies d'articles dans la presse régionale, tous les outils de communication sont utilisés pour donner au médiateur une envergure publique. Le message diffusé est toujours celui d'une ouverture et d'une écoute accrue des consommateurs pour améliorer leur satisfaction. La réussite du médiateur d'EDF se fonde sur la médiatisation de son action.

5.5.3- France Télécom : faire face à l'avalanche de plaintes

En 1996, à l'heure de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, France Télécom a choisi de créer une Direction du consumérisme et du service national consommateur (DCSNC) chargée des relations avec les organisations de consommateurs et du traitement des plaintes. Cette structure a pour principale mission de faire face à l'avalanche des plaintes, pour désamorcer les conflits avec les associations ou les consommateurs individuels avant que ne soient engagées des actions en justice.

a- La relance des concertations avec les organisations de consommateurs

La concertation de France Télécom a été relancée suite à la création d'une Direction du consumérisme. A l'heure où le législateur établit le cadre de la future concurrence grâce à la loi de réglementation des télécommunications²⁴³, la concertation porte sur le maintien des missions de service public, les premiers tarifs sociaux et les structures tarifaires. France Télécom, en renforçant la concertation, va établir des relations régulières avec les associations. Rapidement, celles-ci sont considérées par l'entreprise comme partenaire. Au-delà des discours, l'entreprise donne certains gages de confiance aux associations en les associant aux travaux sur la clarification de la facture, les premières expérimentations de tarifs sociaux, le traitement des plaintes ou le renforcement des mesures éthiques liées au développement des services payants (Audiotel).

Les revendications associatives demeurent pour l'essentiel centrées sur le registre consumériste classique qui se focalise sur le niveau de prix, la liberté de choix du consommateur et le traitement des litiges. Le thème des tarifs est la revendication récurrente de l'ensemble des organisations de consommateurs. Les associations déplorent que la concurrence soit pour l'instant plus favorable aux utilisateurs commerciaux, tels que les entreprises qui bénéficient de tarifs réduits pour les communications internationales et nationales. En contraste, elles soulignent la hausse de l'abonnement de

²⁴³ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO du 27 juillet 1996, page 11-384.

téléphonie fixe et des tarifs de téléphonie mobile depuis l'année 2000. Des associations d'origine syndicale aux associations purement consoméristes, comme l'Union fédérale des consommateurs, toutes demandent la baisse de l'abonnement de téléphonie fixe, une réelle baisse des tarifs de téléphonie mobile et une plus grande clarté des offres.

En parallèle, entre 1997 et 1999, l'essentiel des revendications des associations a porté sur les clauses abusives des contrats de téléphonie mobile. Dans ce cas, la concertation n'a pas été le lieu de résolution du conflit et les organisations de consommateurs se sont retournées vers la commission des clauses abusives. Avec le développement du marché de téléphonie mobile, le traitement des litiges va prendre de plus en plus de place au sein des concertations du groupe France Télécom. Les réunions spécifiquement consacrées aux litiges se sont multipliées, lors desquelles les associations pouvaient demander la médiation du service consommateurs de l'entreprise.

Encadré monographique n°4 :
Les concertations nationales de France Télécom

La concertation dans le secteur des télécommunications a débuté en 1976 auprès du ministère des Postes et Télécommunications, quatorze ans avant la création de France Télécom. Dès les années 1970, la première association à s'investir activement dans ce secteur est l'AFUTT. En 1976, l'association participe à la création du groupement des utilisateurs de télécommunications qui regroupe en outre la DATAR, l'Institut national de la consommation et l'association des Maires de France. Ce groupement est institué dans un contexte de développement rapide du réseau, de rattrapage téléphonique, au cours duquel l'Etat accélère l'équipement du territoire et des ménages. Au cours des années 1980, l'AFUTT sera rejointe par les associations de consommateurs généralistes, dans un premier temps l'UFC-Que Choisir ? puis l'ensemble des organisations qui élargissent leurs champs d'action au secteur des télécommunications. Une fois la phase de rattrapage téléphonique achevée, la concertation avec le ministère va pousser à considérer le téléphone non plus comme un objet technique mais comme un service, objet de consommation.

Au cours des années 1980, les débuts de la concertation sont focalisés sur l'amélioration de la relation de service. Au sein de groupes de travail, les associations de consommateurs et le ministère, *via* la Direction générale des télécommunications (DGT) se retrouvent pour aborder les thèmes liés aux relations entre la Direction et les usagers :

- la qualité de l'information ;
- la facturation détaillée ;
- le traitement des réclamations ;
- le développement des futurs services de télécommunications.

En 1987, les associations signent leur premier protocole d'accord avec la DGT. Le protocole prévoit des concertations nationales et locales régulières. Mais avec la création de France Télécom en 1990, les premières années de l'entreprise laissent à la marge la concertation, en particulier à l'échelon local. A l'image d'EDF ou de la SNCF, un représentant consommateur siège au conseil d'administration de l'entreprise, mais celui-ci ne disposera que d'une voix consultative après la privatisation partielle de l'entreprise en 1997.

En 1996, les procédures de concertation sont relancées avec la création de la Direction du consumérisme et du service national consommateur (DCSNC). D'après Annie Battle, à la tête de la direction de 1997 à 2001, la relance de la concertation s'inscrit dans une période d'inquiétude des associations. Celles-ci s'interrogent sur le maintien des missions de service public et des principes de solidarité dans les perspectives de privatisation partielle de l'entreprise. En 1997, un nouveau protocole d'accord est signé avec l'ensemble des associations de consommateurs agréées par le Conseil national de la consommation, plus l'AFUTT. Seule, l'UFC siège aux réunions, bien qu'ayant refusé de signer tout protocole.

Depuis la relance de la concertation en 1996, les réunions sont conçues selon deux configurations :

- les réunions plénières, environ six par an (en 2000, cinq pour France Télécom et cinq pour France Télécom Mobile), abordent les thèmes généraux concernant les politiques tarifaires, le niveau de qualité du service rendu ou l'accès au service des usagers en situation de précarité ;
- les groupes de travail traitent de thèmes précis. Ils sont réunis soit à France Télécom soit à France Télécom Mobile (aujourd'hui Orange) pour les problèmes liés à la téléphonie mobile. Ils ont vocation à faire participer les associations à l'élaboration d'actions concrètes. Depuis 1997, des groupes de travail ont traité de thèmes avant tout liés à la qualité de l'information et l'accueil : la facturation détaillée gratuite, le contrat d'abonnement pour les mobiles, les conditions générales de vente pour le fixe, les téléphones mobiles et la santé, les préoccupations éthiques pour les services payants Audiotel et Minitel, le traitement des réclamations, l'expérimentation du tarif social, le suivi individuel des consommations.

b- La création d'un service consommateur centralisé

A France Télécom, la création du service national consommateur (SNC) relève d'une démarche minimale de traitement des plaintes dans un contexte fortement conflictuel.

Comme pour EDF, le service national consommateur (SNC) de France Télécom traite les réclamations en dernier recours. L'activité du SNC repose sur un grand nombre de réclamations : plus de 8000 en 1999, 10 000 en 2000, contre 1500 à l'échelon national d'EDF (dont 1400 sont traités par le centre d'expertise clientèle de la direction EDF-GDF services, laissant seulement 150 réclamations aux services du médiateur). Depuis 1999, l'activité du service a été relancée avec le développement de la téléphonie mobile. La croissance de 50% du nombre d'abonné en un an s'est traduite par une augmentation de 50% du nombre de litiges. Pour la téléphonie fixe (2300 litiges en 1999 et 2000), les principaux thèmes de recours concernent l'après-vente (39,2%) dont 36% sont liées aux montants de consommation facturés. Ensuite, le deuxième thème de litiges est lié aux modalités de paiement (TIP, chèques) pour 30% des réclamations en 2000, contre 23% en 1999. En 2000, un nouveau sujet de litige s'est développé pour les ventes de services de téléphonie fixe au sujet des délais de mise à disposition des services vendus (ouverture de la ligne, options tarifaires). Pour la téléphonie mobile l'essentiel des plaintes porte sur l'après-vente (53,2% des plaintes sur les mobiles en 2000 et 56% en 1999) : les conditions de résiliation des contrats, la contestation des consommations facturées (hors-forfait) et la qualité des communications. Le deuxième motif de recours (12,4%) est la vente de téléphones portables et souligne les délais imposés aux clients pour recevoir leurs terminaux. Depuis 1999, les principaux recours sont la clarté de la facturation et des clauses contractuelles de téléphonie mobile. Ces thèmes remplacent les anciens litiges de téléphonie fixe qui ont été résolus grâce à une amélioration des pratiques de l'entreprise. Par exemple, les appels payants vers les services Audiotel représentaient 77% des contestations de factures en 1998 contre 34,2% en 1999. Au cours de l'année 1999, France Télécom avait engagé un groupe de travail avec les associations de consommateurs pour résoudre ces difficultés en menant une politique de prévention et de contrôle en cas de hausse de consommation des usagers.

Pour régler les conflits, les décisions du service consommateur sont exécutoires et s'imposent aux agences clientèles. Pour tout règlement de conflits, des dédommagements sont offerts par le SNC aux consommateurs sous forme de cartes téléphoniques ou d'avoirs. De plus, le SNC est un service transversal placé directement à l'interface entre la direction générale du groupe, les directions de branches (fixe, internet et mobile) et les agences. Cette position accroît son efficacité dans un contexte de développement des usages de téléphonie mobile à la fin des années 1990.

Enfin à l'image d'EDF, la direction du consumérisme et du service national consommateur (DCSNC) propose des aménagements de l'offre de service régulier à la direction du groupe. Lors de réunions hebdomadaires, l'évolution des motifs de réclamations est examinée. Ces travaux ont par exemple permis de réviser les termes employés par les fonctions marketing dans les publicités de l'entreprise et de refondre les clauses contractuelles. Les recommandations du SNC sont assez larges (France-Télécom, 2001, p. 23) : généraliser le prélèvement automatique pour limiter les recours sur les modalités de paiement, développer les informations tarifaires, décentraliser aux services clients le traitement de certains litiges. Cependant, la mise en œuvre des voies de progrès est moins systématisée qu'à EDF. La responsable actuelle du service admet que l'adoption d'une logique consumériste au sein de l'entreprise peut entrer en contradiction avec les pratiques traditionnelles du marketing et les objectifs commerciaux de l'entreprise : fidélisation des clients, différenciation et non comparabilité des offres de services, augmentation du prix de l'abonnement des clients résidentiels, etc.

Comme le notait dans les années 1970 Peter Drucker, chercheur américain en management (cité par Barbaras, 1987, p. 69) :

« le consumérisme est à la fois la honte et la chance du marketing. La honte car le consumérisme, par ses reproches, montre que le marketing total n'est pas réalisé. La chance, car le marketing peut, en s'appuyant sur les services consommateurs, relever ce défi ».

Un service consommateur est par nature à l'interface de logiques opposées, entre l'intérieur et l'extérieur de l'entreprise, aux croisements des logiques d'offre ou de placement du marketing et de la production et de la logique consumériste véhiculée par les

plaintes et l'action des associations. La mise en cohérence de ces perspectives ne va pas de soi. Elle dépend de la place du service consommateur dans l'entreprise et de sa capacité à dépasser la fonction minimale de règlement des litiges pour proposer et faire adopter des améliorations concrètes de l'offre de service. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, ces services doivent gérer les tensions qui naissent au sein de la relation marchande (comme l'illustre le développement des litiges de téléphonie mobile). Au-delà, leurs positions d'interfaces peuvent leur permettre d'orienter l'entreprise vers une hybridation des figures du client et du consommateur.

5.6- LES PREMIERES TENSIONS AU SEIN DE LA RELATION MARCHANDE : L'EXEMPLE DE LA TELEPHONIE MOBILE

La faculté de choix du consommateur représente avec les objectifs de performance et de baisse des prix, la principale vertu théorique du régime concurrentiel tel qu'il a été promu par les économistes, néo-libéraux (Friedman, 1990, p. 230). En théorie, pour les économistes, la défection tend à être perçue comme la seule action efficace du consommateur. Depuis 1997, suite aux premières expériences du marché des télécommunications, l'usager dans sa figure de consommateur a pu comparer et choisir entre différentes offres.²⁴⁴ Mais, les consommateurs individuels, à travers l'ensemble de leurs choix désagregés, bénéficient-ils d'un réel pouvoir de pression sur l'offre de service (rapport qualité-prix) ? Quelles sont les places respectives de la défection et de la prise de parole du consommateur ?

5.6.1- L'aiguillon limité du choix du consommateur

A l'heure actuelle, seul le secteur des télécommunications, et plus particulièrement la téléphonie mobile, permet d'illustrer les effets possibles du choix du consommateur à moyen terme. Six ans après la libéralisation, un premier bilan de la capacité de choix du consommateur et de ses effets sur l'offre de service peut être dressé. La dynamique du choix du consommateur et plus largement de la concurrence peut être mesurée grâce à différents indicateurs : les baisses de prix, les parts de marché des entreprises et les taux de changement d'opérateurs (*churn*). La capacité de choix relative du consommateur peut être évaluée par la clarté des offres, le degré de comparabilité des tarifs et des services et le développement des offres de fidélisation.

²⁴⁴ Cf. discussion des effets du choix et de la prise de parole du consommateur, section 4.1.2. Ces analyses s'inspirent des travaux d'A.O. Hirschman sur la défection et la prise de parole (1995).

Au vu de ces deux séries d'indicateurs, deux phases peuvent être distinguées :

- une phase brève mais intense de croissance du marché (1997-2000) marquée par l'arrivée de nombreux consommateurs et de nouveaux producteurs engendrant une dynamique de compétition effective ;
- une phase de maturation et de stabilisation du marché (depuis 2000) caractérisée par une fidélité plus grande des consommateurs (voulue ou contrainte), une stabilisation des offres (prix, conditions, contenus) et la pérennité d'une structure oligopolistique autour de trois opérateurs.

a- Croissance du marché : le pouvoir effectif du consommateur

A partir de 1997, la concurrence sur le marché émergent de la téléphonie mobile s'est rapidement accélérée. La capacité de choix du consommateur particulier a été accentuée par l'arrivée de Bouygues Télécom qui s'est immédiatement placé sur le segment grand public. Jusqu'en 1996, les offres étaient essentiellement orientées vers la clientèle des entreprises. Or, au mois de mai 1996, l'arrivée d'un troisième opérateur a rapidement incité les deux autres à lancer des offres dédiées aux consommateurs particuliers (Lapeyre, Trassart et al., 2000, p. 82) : l'offre Déclic de France Télécom propose un abonnement de 100 francs HT avec des coûts de communication de 4 francs la minute en heures pleines et 1 franc en heure creuse ; et Bouygues invente le forfait en proposant pour 240 francs par mois trois heures de communication. C'est certainement lors de la période qui s'étend de juin 1996 à 1998 que la capacité de choix du consommateur sera la plus forte, en particulier pour les citoyens, non captifs du réseau Itinériss. Les offres sont simples et directement comparables, permettant au consommateur d'évaluer aisément le rapport qualité-prix. Cette stratégie de standardisation et de simplification des offres est nécessaire dans la logique de conquête de nouveaux utilisateurs de téléphonie mobile. Comme le note en juillet 1996 le directeur marketing de Bouygues Télécom :

« Il faut montrer qu'il n'est ni complexe, ni cher, ni élitiste et qu'il peut régler plein de petits problèmes de la vie quotidienne ».²⁴⁵

²⁴⁵ « Le téléphone portable entre dans les familles françaises ». *Le Monde*. le 31 juillet 1996.

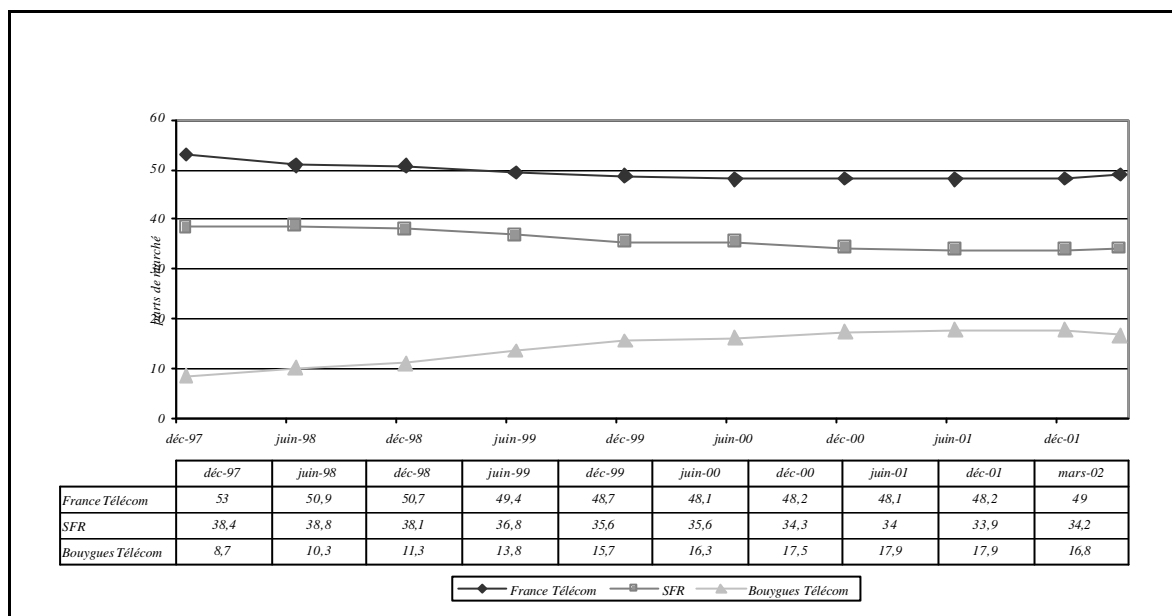
France Télécom crée la marque Ola en juin 1997, pour simplifier les offres.²⁴⁶ L'opérateur propose un pack comprenant un terminal et les frais de mise en service. Ensuite, pour un forfait de 165 francs et un engagement d'un an, le client bénéficie d'une heure de communication par mois.

Les effets de cette compétition autour d'offres simplifiées peuvent être mesurés tout d'abord grâce à la croissance du marché, en particulier lors des fêtes de Noël 1997, 1998 et 1999 (respectivement 800 000, 1,4 et 2 millions d'abonnés supplémentaires lors des mois de décembre 1997, 1998 et 1999). Le nombre d'abonnés passe de 5 millions en novembre 1997 à 20 millions en janvier 2000. Les baisses de prix générées par la compétition sont faibles. Après quelques ajustements tarifaires, les prix se stabilisent au cours de l'année 1998. Pour les trois opérateurs, le classement des forfaits de référence (2 heures, 4 heures et 6 heures) ne varie pas (annexe 3). Ola propose les tarifs les plus élevés, Bouygues les plus abordables et SFR se situe entre les deux. Pour le forfait de deux heures, des écarts de 30 et 20 francs peuvent être enregistrés entre l'offre d'Itinéris et celles de Bouygues et de SFR. Les effets de la concurrence ne se font donc pas sentir sur les prix des forfaits mais davantage sur les coûts d'entrée. Lors des offres promotionnelles de Noël 1997, 1998 et surtout 1999, le prix des packs va sensiblement diminuer. En 1999, Ola vend par exemple son pack au prix symbolique d'un franc au lieu de 590. Cette surenchère est parachevée par Bouygues qui lance la même année son forfait Millenium, en proposant des communications gratuites et illimitées le week-end (Lapeyre, Trassart et al., 2000, p. 84).

L'évolution des parts de marché des trois opérateurs souligne une certaine dynamique de la concurrence entre décembre 1997 et juin 2000. Cette dynamique profite à Bouygues Télécom, qui se positionne d'emblée sur le public jeune et propose des offres tarifaires plus avantageuses que celles de ses concurrents. Sur cette période, France Télécom et SFR ont perdu environ 5% de parts de marché relatives (compte tenu de la croissance du marché) au profit de Bouygues Télécom (figure n°5).

²⁴⁶ En juin 1997 on ne comptait pas moins de 19 formules d'abonnements différentes.

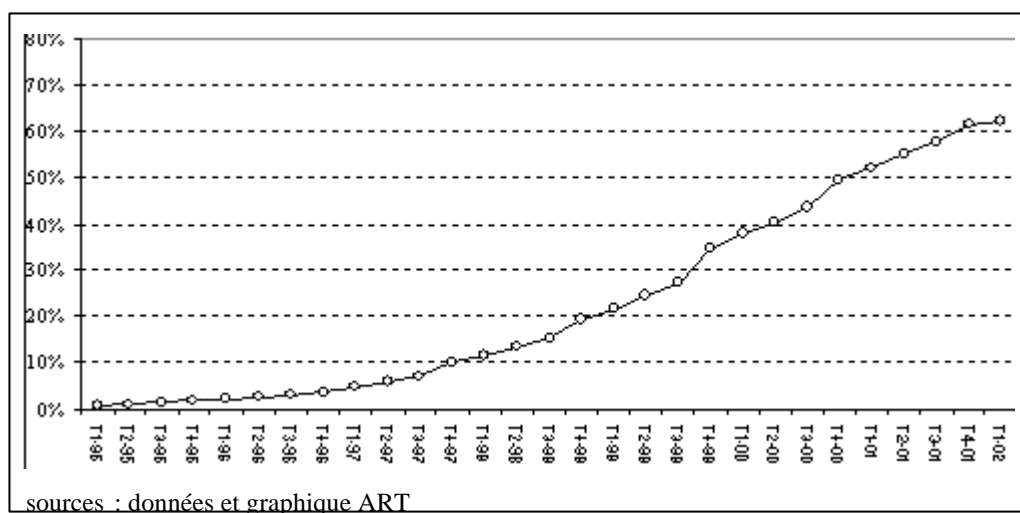
Figure n°5 : Evolution des parts de marché
des trois opérateurs de téléphonie mobile (1997-2002)



Sources : données ART, traitement graphique de l'auteur

Ces promotions seront les dernières offres symboliques engendrées par la compétition. A partir de janvier 2000, les offres n'évolueront quasiment plus. C'est d'ailleurs lors de cette période que le taux trimestriel de diffusion commence à diminuer pour se stabiliser à la fin 2001 (figure n°6).

Figure n°6 : Courbe de diffusion du téléphone mobile en France (1996 – 2002)



b- Maturation du marché : stabilisation du choix et prise de parole

La nouvelle phase qui se dessine depuis l'année 2000 se caractérise par une maturation du marché. Après une concurrence effrénée et coûteuse, les opérateurs perçoivent plusieurs limites : leurs réseaux sont quasiment saturés, ce qui altère la qualité des communications ; leurs capacités financières pour « acheter » de nouveaux clients deviennent limitées et les perspectives de croissance du marché se trouvent à court terme réduites. Dans ce cadre, l'objectif des firmes est double : fidéliser les clients et rentabiliser les investissements commerciaux réalisés entre 1997 et 1999.

Depuis 2000, les offres promotionnelles destinées à casser les prix ne sont plus de mise. Entre 1999 et 2000, le prix de vente moyen des packs, toutes marques confondues, a augmenté de 391 à 762 francs.²⁴⁷ De plus, suite à la phase de stabilité des prix, les tarifs de Bouygues Télécom et d'Orange (ex-Itinériss) ont augmenté de 10 à 20 francs par forfaits entre 2000 et 2002. Seul SFR maintient des tarifs stables. Ce dernier se trouvait en octobre 2002 au même niveau que Bouygues Télécom pour le forfait 2 heures et représentait même l'opérateur le plus compétitif pour les forfaits 4 et 6 heures²⁴⁸ (cf. annexe 3). Ensuite, la stabilisation des parts de marchés des trois opérateurs à partir de juin 2001 représente un autre signe d'affaiblissement des dynamiques concurrentielles. Enfin, même si les taux de changement d'opérateur (*churn*) s'élevaient à 6% en 2000 et 8% en 1999²⁴⁹, ce type de défection ne représente pas un véritable aiguillon pour les firmes. Comme le note Albert Hirschman (1995, p. 47) :

« Si toutes les entreprises d'une même branche d'activité subissaient en même temps une baisse de qualité, chaque firme perdrait une partie de sa clientèle mais recueillerait une partie de celle de ses rivales. Dans ce cas la défection ne jouerait pas son rôle de signal d'alarme (...) ».

²⁴⁷ Selon l'observatoire de la téléphonie mobile du distributeur The Phone House.

²⁴⁸ Il faut noter que les offres de SFR ne sont pas directement comparables avec celles de ses concurrents puisque celui-ci propose des forfaits d'une heure creuse plus une heure pleine (2 heures plus 2 heures, 3 heures plus 3 heures).

²⁴⁹ Taux déclaré par les consommateurs sondés par les enquêtes Sofres/ART de 1999 et 2000. ART. *Les relations des opérateurs de télécommunications avec leurs clients grands publics*. Sofres – ART, novembre 2000, 31 p.

Or, c'est bien ce type de phénomène qui semble se manifester. Le taux de changement est associé à une stabilisation des parts de marché, ce qui signifie qu'il n'est pas suffisant pour exercer un signal clair pour l'entreprise. C'est en particulier pour cette raison que les opérateurs de télécommunications ne peuvent pas attendre une défection massive pour intervenir et préfèrent lancer des enquêtes de satisfaction. C'est aussi pour cette raison que les consommateurs prennent la parole, voyant que leur choix ne peut plus constituer un aiguillon suffisant pour améliorer l'offre de service.

Plus simplement, l'inefficacité du choix se trouve renforcée par l'incapacité de faire défection. Tous les opérateurs ont lancé des offres de fidélisation (renouvellement du terminal au bout d'un à deux ans contre un réengagement) qui limitent le choix du consommateur pour des durées allant de 12 à 24 mois. La seule solution pour l'utilisateur est alors de prendre la parole par le biais des plaintes, des actions en justice ou en faisant appel aux organisations de consommateurs. Ainsi, les associations ont vu le nombre de demandes individuelles croître sensiblement dans ce secteur depuis 1999. Les principales demandes concernent les conditions contractuelles, en particulier les clauses de rupture de contrat. Les pratiques de fidélisation limitent de fait la capacité de choix du consommateur et l'incitent à prendre la parole. En toute logique, les associations se mobilisent en faveur d'un encadrement plus strict des contrats et la suppression des forfaits qui limitent la comparabilité des offres. Seul le développement des cartes prépayées (48 % du parc de téléphones mobiles en septembre 2001 contre 41% en septembre 2000²⁵⁰) nuance ce constat d'une incapacité de choix du consommateur. Le consommateur peut en théorie se désengager à tout moment. Mais cette offre présente de nombreux inconvénients, les cartes prépayées ne peuvent pas être utilisées sur tous les réseaux : les terminaux sont verrouillés²⁵¹ et les deux normes GSM (SFR et Itinériss) et DCS (Bouygues) empêchent le consommateur de changer d'opérateur. Autre limite, le prix du pack reste plus élevé que celui des packs vendus avec des engagements d'un à deux ans.

²⁵⁰ Sources : ART.

²⁵¹ Le verrouillage est en général maintenu pour une durée de six mois. Il peut être supprimé si le consommateur en fait la demande.

5.6.2- Des concertations infructueuses ou inexistantes

Les associations disposent d'un rôle clé dans la hiérarchisation des enjeux liés au nouveau marché des télécommunications. En 1998 et 1999, la cible désignée était les contrats de téléphonie mobile et des conditions de facturation. Depuis l'année 2000, ce sont la comparabilité des structures tarifaires et surtout la clarté des modes de comptage qui sont mises en avant. Devant l'accroissement du nombre de plaintes de consommateurs individuels, les associations ont tenté dans un premier temps de négocier avec France Télécom, l'aménagement de l'offre de service.

A France Télécom, entre 1999 et 2000, les concertations avec les organisations de consommateurs ont porté sur les contrats de téléphonie mobile. Dans ce cas, la concertation n'a pas été le lieu de résolution du conflit. France Télécom ne souhaitait pas céder, préférant attendre la décision de la commission qui placerait l'ensemble des opérateurs sous les mêmes obligations contractuelles. Les associations se sont adressées à l'ART et à la Commission des clauses abusives pour demander la suppression des clauses relatives à la reconduction automatique des contrats après un an et pour une durée d'un an. En 2001 et 2002, les revendications des associations se sont réorientées vers la suppression des offres de fidélisation, l'aménagement de la tarification au forfait et surtout l'adoption du comptage à la seconde du temps facturé. Sur ces différents points, les concertations avec France Télécom n'ont pas abouti. Cette fois, les associations ne se sont pas tournées vers l'ART mais vers le secrétariat d'Etat à l'Industrie puis vers les tribunaux.

L'ART, qui s'est largement investie aux côtés des associations de consommateurs dans les premières phases de croissance du marché de téléphonie mobile, paraît aujourd'hui moins active dans son action de défense des intérêts des consommateurs particuliers. Par son article 34-5, la loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications prévoit la création d'une commission consultative des réseaux et services de télécommunication comprenant en nombre égal des représentants des fournisseurs et des représentants des utilisateurs professionnels et particuliers. Organisée par l'ART, cette commission ne s'est réunie qu'une seule fois, le 16 juillet 1997, avec l'AFUTT comme représentant des utilisateurs domestiques. L'ordre du jour portait sur l'attribution des

préfixes «E » aux opérateurs entrants (de 0 à 7). Depuis, l'ART a préféré consulter les associations de consommateurs lors de concertations spécifiques une à deux fois par an. Les premières initiatives de l'ART ont satisfait les organisations de consommateurs. En 1999, suite aux premières tables-rondes, l'autorité avait obtenu des opérateurs une baisse de 20% des appels entrants (fixe vers mobile) et en relation avec la Commission des clauses abusives²⁵², l'aménagement des contrats de téléphonie mobile en respect du droit de la consommation. Les associations se félicitent des mesures prises, mais revendiquent une action renforcée sur le plan de la clarté et de la comparabilité des tarifs, de la baisse des prix et de la prévention des politiques de fidélisation qui limitent le choix du consommateur.

Depuis 2000, les relations entre le régulateur et les associations de consommateurs se sont tendues. Tout d'abord les associations commencent à s'interroger sur le statut de l'autorité. L'ART légitime régulièrement son action par la défense des consommateurs. En théorie, le positionnement pro-consumériste du régulateur entraîne un chevauchement entre les attributions de l'autorité et celles des associations, toutes deux destinées à promouvoir l'intérêt des consommateurs sur le marché libéralisé. Les associations craignent une perte de légitimité et reprochent à l'ART de parler en leurs noms. Ensuite, l'affichage de l'engagement de l'ART «au bénéfice du consommateur » avive les tensions lorsque les positions des associations s'opposent à celles de l'autorité : avis favorable à la hausse du prix de l'abonnement de téléphonie fixe. Dans la même logique, des associations telles que l'AFUTT regrettent le peu d'impacts des décisions prises par l'ART pour le consommateur final. Par exemple, en 2002, l'association dénonce la fausse baisse des tarifs des télécommunications fixes vers les téléphones mobiles annoncée pour mars 2002.²⁵³ L'ART avait négocié avec Orange et SFR une baisse de 15% des prix des appels au 1^{er} mars 2002. L'AFUTT produit une étude nuancée des effets de cette baisse. Les prix en baisse sont des prix intermédiaires (facturés par les opérateurs de téléphonie mobile aux opérateurs de téléphonie fixe) et rien n'oblige les distributeurs à répercuter cette baisse au consommateur final. En effet, depuis les premiers développements des mobiles, les usagers du téléphone fixe financent le budget de la téléphonie mobile. Ces

²⁵² Recommandation n°99-02, Journal officiel du 27 juillet 1999.

²⁵³ « Les ficelles des opérateurs de téléphonie mobile pour gonfler la note ». *Le Monde*. Lundi 4 mars 2002.

transferts représentent près du tiers des revenus des opérateurs de téléphonie mobile. D'après l'AFUTT, les prix du téléphone fixe resteraient surévalués au bénéfice des tarifs des téléphones mobiles. Les consommateurs de téléphonie fixe continueront à payer trop cher leurs communications vers des mobiles, ce qui s'oppose au principe de vérité des prix. Enfin, la troisième critique des associations porte sur le faible écho de leurs revendications auprès de l'autorité. Cette dernière n'est pas intervenue et n'a pas pris position dans le débat sur le mode de comptage des communications. Ce conflit s'est pourtant trouvé au centre des différends entre organisations de consommateurs et opérateurs entre le début de l'année 2001 et la fin de l'année 2002.

A l'image du modèle anglo-saxon qui se fonde sur une consultation systématique des associations et un renforcement des droits individuels des consommateurs, le nouveau système de pilotage du secteur des télécommunications accorderait en théorie une place renforcée à la représentation consumériste. Mais les attentes des associations ne sont pas systématiquement relayées par l'ART. A l'exception des travaux sur les clauses abusives des contrats de téléphonie mobile, l'ART ne s'est pas engagée aux côtés des associations de consommateurs depuis 1999. De plus, les concertations avec France Télécom sont toujours infructueuses en ce qui concerne les principaux éléments de l'offre de service : forfaits, clauses contractuelles, modalités de facturation, abonnement. En général, France Télécom préfère attendre que l'ensemble des fournisseurs de services soient contraints aux mêmes règles avant de satisfaire les demandes des associations. Par conséquent, comme pour les secteurs concurrentiels traditionnels (biens de grande consommation), la concurrence peut être facteur de tensions qui ne sont pas résolues par le biais du dialogue ou de la concertation. Les tensions opposent comme à l'accoutumée les pratiques et dérives du marketing des firmes aux revendications des associations de consommateurs.²⁵⁴ La relative inefficacité de la participation incite les associations à engager des recours judiciaires contre les opérateurs.

²⁵⁴ L'essor du mouvement consumériste au cours des années 1970 s'est fondé sur une critique sévère du marketing. Les associations reprochaient aux marques et aux publicités de manipuler le consommateur en dissimulant les critères tangibles d'évaluation du rapport qualité-prix pour agir sur la subjectivité des individus.

5.6.3- Vers une judiciarisation de la relation marchande

Parmi les associations de consommateurs généralistes, l'Union fédérale des consommateurs s'engage régulièrement dans des procédures judiciaires. Les relais médiatiques apportés à chaque dépôt de plainte et à chaque victoire renforcent son image de « chien de garde », de *consumer watchdog*, inspirée des pratiques des associations américaines qui préfèrent les pressions médiatique et judiciaire à la négociation. L'UFC attaque régulièrement les opérateurs de téléphonie mobile ou relaie des plaintes de consommateurs individuels. Pour Annie Battle, ancienne directrice du consumérisme de France Télécom, l'attitude de l'UFC est contre-productive. A l'inverse des autres associations qui trient les plaintes et s'en remettent avant tout au service national consommateur de l'entreprise, l'UFC adopte une attitude procédurière qui ne satisfait pas les médiateurs de l'entreprise. Ce positionnement est accentué par le recul volontairement pris par l'UFC devant les différents dispositifs de concertation mis à la disposition des associations par les entreprises. L'association ne souhaite pas signer de protocole de concertation et ne participe pas aux groupes de travail créés. Sa présence aux concertations se limite au rôle de veille et de dénonciation des mauvaises pratiques.

La question des paliers de comptage de consommation de téléphonie mobile a mobilisé l'association au cours du printemps 2002. Alors que l'AFUTT a engagé une négociation avec le secrétariat d'Etat à la Consommation pour demander un renforcement de la réglementation, l'UFC a assigné les trois opérateurs de téléphonie mobile en justice : le 25 février, trois plaintes ont été déposées au Tribunal de grande instance de Nanterre contre les opérateurs SFR, Orange et Bouygues Télécom. Il était reproché à SFR d'avoir changé les paliers de comptage du temps consommé en mai 2000, passant de la seconde près à 30 secondes, après la première minute. L'UFC dénonçait ces pratiques qui induisaient des différences de 30% entre les temps consommés et facturés et entraînaient un dépassement plus rapide des forfaits. Par une décision du 22 mai 2002, le Tribunal a sommé SFR de revenir à l'ancien mode de comptage ; Orange et Bouygues Télécom ont été condamnés pour publicité trompeuse pour ne pas avoir informé les consommateurs sur les modalités réelles de facturation. Ces jugements confortent la position de l'UFC qui demandait comme l'ensemble des organisations l'adoption d'un comptage à la seconde. Les procédures judiciaires engagées par l'UFC ont en fin de compte été plus efficaces que les

négociations engagées par l'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT). Cette dernière avait négocié avec le secrétariat d'Etat à l'Industrie, l'inscription du temps comptabilisé et du temps facturé sur les factures de téléphonie mobile, sans pour autant obtenir l'application du comptage à la seconde.

Satisfaisant les demandes de l'UFC, les opérateurs ont transformé ces injonctions en arguments commerciaux à la rentrée 2002. Orange a annoncé le 19 août 2002 la mise en place d'une facturation à la seconde à partir de la première seconde, dès le 15 septembre. Une semaine plus tard, Bouygues Télécom lui emboîte le pas et propose la même offre pour 3€ par mois. Mais l'offre d'Orange ne satisfait pas l'UFC qui porte plainte le 13 septembre devant le Conseil de la concurrence pour abus de position dominante. En effet, la facturation à la seconde optionnelle proposée par Orange comportait une surfacturation de deux centimes d'euros pour les appels vers les réseaux Bouygues et SFR. Trois jours avant l'audience devant le Conseil, Orange annonce le retrait de la surfacturation des appels vers d'autres opérateurs. Désormais, Bouygues, Orange et SFR présentent des offres équivalentes en proposant aux clients l'option de comptage à la seconde pour 3€ par mois.

Depuis, l'UFC poursuit son combat. L'association déplore que seulement 25 à 30% des consommateurs aient choisi la facturation à la seconde. Elle a adressé une lettre aux parlementaires et envisage l'opportunité de nouveaux recours pour rendre cette modalité de facturation non plus optionnelle mais obligatoire.

Le processus d'ajustement de l'offre à la demande est générateur de tensions nouvelles au sein de la relation marchande. Pour schématiser, ces tensions opposent l'idéal du consommateur souverain et sélectif des associations et des institutions à l'icône du client fidèle des entreprises. Après une première phase de croissance du marché, les opérateurs de téléphonie mobile tentent de s'extraire du jeu concurrentiel, en particulier grâce aux offres de fidélisation. La capacité de choix du consommateur se trouve limitée, ce qui encourage les organisations de consommateurs à se mobiliser.

Toutefois, les concertations entre les associations et France Télécom ont toujours été infructueuses pour les demandes relatives au marché de téléphonie mobile : suppression

des clauses abusives, adoption du comptage à la seconde, suppression des forfaits, limitation des offres de fidélisation et assouplissement des conditions de rupture des contrats. De plus, alors que l'ART a soutenu les premières actions des associations en demandant à la commission des clauses abusives d'intervenir pour régulariser les contrats de téléphonie mobile, l'autorité s'est faite plutôt discrète sur le problème des modes de comptage. Sans renforcer les dispositifs de concertation ou le rôle de médiation de l'ART, ce différend a été réglé devant les tribunaux. Malgré les premières avancées, les associations sont toujours insatisfaites des conditions de fonctionnement du marché de téléphonie mobile, en particulier pour ce qui concerne les offres de fidélisation et les forfaits. Un mécontentement qui permet d'anticiper la poursuite du processus de judiciarisation de la relation marchande. Par leur rôle de veille, des organisations de consommateurs telles que l'UFC n'hésiteront pas à porter plainte contre ce qu'elle appellent « les ficelles des opérateurs ».

5.7- LE CONSUMERISME : UN FACTEUR DE CENTRALISATION DE LA REGULATION

Au plan national, l'analyse des principaux thèmes d'intervention des usagers souligne la prégnance du registre consumériste tant dans les stratégies du mouvement consommateur que dans celles du législateur pour le secteur de l'eau ou des entreprises pour les secteurs électrique ou des télécommunications. De même, la figure du consommateur apparaît régulièrement dans les discours de l'Autorité de régulation des télécommunications, même si, comme nous l'avons vu celle-ci est en pratique rarement intervenue pour soutenir l'action du mouvement consommateur sur le marché libéralisé. Dans ce cadre, pour comprendre les effets de la consumérisation des services de réseaux sur le système de régulation dans son ensemble, il reste à appréhender le point de vue des consommateurs sur les échelles de régulation. La prise en compte des attentes des consommateurs est-elle un facteur de centralisation ou de décentralisation du système de régulation ?

Au cours de cette section, nous montrerons que l'évolution du statut de l'utilisateur et la primauté donnée aux enjeux consommateurs – vérité des prix, évaluation des performances et de la qualité, médiation et traitement des plaintes – encourage d'un côté le maintien du fonctionnement centralisé des services nationaux et pousse d'un autre côté à une recentralisation de la régulation des services urbains.

5.7.1- Le maintien d'une régulation centralisée des services nationaux

La domination progressive du registre consumériste dans les relations entre usagers, entreprises et autorités publiques tend à renforcer la régulation déjà centralisée des services publics nationaux. Cette permanence de l'échelle nationale s'explique d'une part par le fonctionnement centralisé existant qui impose aux usagers de s'appuyer sur ce niveau pour formuler leurs demandes et, d'autre part, par la faiblesse des concertations décentralisées mises en place dans les secteurs électrique et des télécommunications.

a- Régulation centralisée, négociations centralisées

La persistance de relations centralisées entre les usagers, les autorités publiques et les entreprises tient à trois facteurs principaux : la standardisation de l'offre de service, le contrôle centralisé de l'activité des firmes et du fonctionnement des marchés et la centralisation des rapports entre les entreprises et les associations de consommateurs.

Le premier et le principal facteur qui limite toute décentralisation du système de régulation est la standardisation de l'ensemble des composantes de l'offre de service. Cette standardisation n'incite pas à une décentralisation des négociations entre les associations de consommateurs, l'Etat et les entreprises. Les structures tarifaires, principal objet de mobilisation du mouvement consommateur, sont conçues et appliquées au plan national par les entreprises, avec l'aval du Gouvernement. Pour EDF, les différentes options tarifaires – tarification normale ou tarif Tempo – sont identiques sur l'ensemble du territoire. Le prix de l'abonnement est lui aussi identique. Pour France Télécom, les prix des packs, les forfaits et les tarifs de téléphonie mobile et de téléphonie fixe ne sont pas différenciés selon des critères géographiques mais selon différentes formes de segmentations socioculturelles de la clientèle.

Mis à part la question des tarifs, les revendications relatives à la normalisation et au développement d'une certification de qualité de service poussent elles aussi à une centralisation de l'offre de service. Les associations attendent des garanties minimales identiques sur l'ensemble du territoire : Garantie des services d'EDF, demandes d'une certification de qualité de service dans le secteur des télécommunications. Pour obtenir ces ajustements, elle agissent toujours au plan national, en particulier au sein des concertations d'EDF et de France Télécom. Pour le développement de la certification qualité dans le secteur des télécommunication, l'AFUTT s'est tournée vers l'ART pour demander la mise en place de procédures de normalisation.

Ensuite, depuis les années 1950, les associations ont toujours fait appel aux instances de l'Etat central pour résoudre les conflits avec les entreprises. En France, le développement du mouvement consumériste a été supporté par l'Etat, grâce aux subventions publiques et à l'institution d'organes de représentation et de médiation (Conseil de la concurrence, Conseil national de la consommation, Institut national de la consommation). Comme le

note Michèle Ruffat, historienne et spécialiste du mouvement consommateur²⁵⁵, il n'est pas étonnant que, dans le secteur des services publics, les associations se retournent une fois de plus vers l'Etat pour faire valoir leurs revendications. Dans le secteur des télécommunications, elles se sont adressées à la Commission des clauses abusives et à l'Autorité de régulation – qu'elles identifient à l'Etat – pour obtenir la correction des contrats de téléphonie mobile. Elles ont travaillé avec le secrétariat d'Etat à l'Industrie et le Conseil de la consommation pour obliger les opérateurs de téléphonie mobile à inscrire le temps facturé et le temps consommé à la seconde sur les factures détaillées. Toutes les associations attendent un renforcement de l'action de l'Autorité de régulation. Elles regrettent que l'ART ne consolide pas sa fonction de protection du consommateur : comparabilité des tarifs, évaluation de la qualité de service des opérateurs, information du consommateur.

Lorsque les concertations sont infructueuses, l'Union fédérale des consommateurs (UFC) n'hésite pas à engager des procédures judiciaires. Sur ce point aussi les actions lancées par l'organisation le sont toujours par la fédération et jamais par ses unions locales. Cette position est logique car les pratiques qu'elle souhaite voir condamnées sont des pratiques nationales : comptage à la seconde, clauses abusives des contrats, etc. Les seules procédures engagées par des unions locales de l'UFC peuvent être observées ponctuellement dans le secteur de l'eau. Au cours du chapitre suivant, nous montrerons par exemple que des unions départementales de l'UFC ont engagé des procédures contre des distributeurs d'eau pour fourniture d'eau non potable, au cours des années 1980 et 1990. Pour les services publics nationaux, nous n'avons pas noté de conflits localisés. La seule exception à la règle est le conflit des usagers de Lyonnaise Câble lancé à Paris par une association d'internautes – Lucas – en 1999 pour protester contre la mauvaise qualité des connexions internet par câble. Cette action était localisée car le développement d'internet par câble en était à ses débuts et restait limité à Paris. L'offre a d'ailleurs été suspendue pendant un an, avant le lancement de la marque Noos par le même opérateur en 2001.

²⁵⁵ Intervention du 12 décembre 2000 au séminaire de France Télécom intitulé *La concertation locale : quelles ambitions, quels moyens ?*.

Les entreprises ne poussent pas non plus à une décentralisation de leur organisation. Tout d'abord, comme nous l'avons rappelé, les structures tarifaires et les offres de service restent standardisées. A France Télécom et EDF, les concertations locales avec les unions départementales des associations de consommateurs n'ont jamais été l'occasion d'adapter localement l'offre de service en fonction des demandes. Lorsque les associations demandaient certaines modifications (rétablissement de l'abonnement basse consommation de France Télécom, suppression des compteurs à pré-paiement d'EDF), elles se voyaient opposer que les décisions tarifaires et plus largement la conception de l'offre de service ne constituaient pas une compétence locale. Les représentants des consommateurs étaient invités à se retourner vers leurs fédérations pour que ces questions soient débattues au plan national. Ensuite, la création ou la relance des services consommateurs au plan national a, elle aussi, contribué à centraliser les rapports entre les entreprises et les consommateurs. Pour l'entreprise et les associations, l'intérêt de ces services est avant tout d'apporter des réponses standardisées aux demandes des consommateurs. Le service national consommateur de France-Télécom créé en 1996 représente un pas supplémentaire vers la centralisation. Il traite l'ensemble des plaintes, soit plus de 10 000 réclamations en 2000. Les décisions prises s'imposent aux agences et aux branches de l'entreprises (fixe, mobile et internet). A l'inverse, pour EDF, la centralisation du traitement des plaintes est moins forte. Le service de médiation d'EDF a été conçu comme une instance d'appel en dernier recours des décisions prises au plan local par les centres EDF-GDF services. Sur 150 000 demandes, 135 000 sont réglées dans les agences, 15 000 font l'objet d'un recours auprès du directeur de centre. Seules 1500 remontent au plan national (environ 1300 résolus par le Centre d'expertise clientèle de la direction EDF-GDF Services et 200 en dernier recours par le médiateur). Si la très grande majorité des plaintes est traitée au plan local, les décisions du médiateur s'imposent toujours aux centres. Ce système permet aux organisations de consommateurs d'avoir des garanties uniformes de résolution des litiges.

Pour conclure, dans les secteurs électrique et des télécommunications, les relations se renforcent entre les associations de consommateurs, les directions centrales des entreprises et les autorités publiques nationales : Autorité de régulation des télécommunications, Conseil de la concurrence, Conseil de la consommation, Commission des clauses abusives. Pour ce qui concerne les problématiques relatives à l'offre de service et à la

consommation domestique, les collectivités locales sont absentes et n'interviennent ni au plan local ni au plan national pour compléter, soutenir ou s'opposer aux revendications des représentants des consommateurs. Cette centralisation de la régulation des services aux usagers, entre le régulateur, la firme et le consommateur, n'est pas tempérée par les dispositifs de concertations locaux qui restent à l'heure actuelle soit inexistants, soit vides de contenu.

b- L'inconsistance des concertations locales d'EDF et de France Télécom

Au plan local, les exemples d'EDF et de France Télécom permettent d'illustrer les limites des dispositifs de concertation pour des entreprises encore centralisées et des unions locales d'associations de consommateurs peu mobilisées. Dans les deux cas (EDF et France Télécom), les concertations locales ont été instaurées pour répondre aux attentes des bureaux nationaux des organisations de consommateurs, soucieux d'investir leurs unions départementales dans la concertation²⁵⁶.

Le fonctionnement de ces concertations, chaotique et inégal, varie en fonction du dynamisme des associations locales et du degré d'engagement des responsables de centres régionaux. Mais le principal problème des concertations locales repose sur un défaut de contenu. L'échelon local n'est pas à l'échelon de décision à propos des tarifs, de la nature des produits ou de leur qualité. Seules les réclamations remontées par les associations de consommateurs et les informations publicitaires de l'entreprise sur le dernier tarif ou le dernier service donnent « du grain à moudre » aux réunions.

<p>Encadré monographique n°5 : Les concertations locales d'EDF et de France Télécom</p>
--

<p>EDF</p>

<p>A EDF, les concertations locales ont été instaurées lors de l'accord négocié de 1983. Ces concertations s'organisent avec les représentants des unions locales d'associations de consommateurs signataires du protocole national. Dans certains</p>
--

²⁵⁶ Entretien avec Paul Emaer, représentant de la CSF aux concertations EDF de 1980 à 1998, le 7 décembre 1999.

centres, le responsable clientèle invite des associations d'habitants ou d'utilisateurs spécialisées. C'est par exemple le cas au centre de Paris-Tour Eiffel où une association familiale du seizième arrondissement (*J'aime la famille !*) et l'Association des utilisateurs d'électricité (association locale) participent régulièrement aux réunions. La décentralisation de la concertation s'est développée avec un dynamisme inégal selon les centres. D'après un responsable national de la Confédération syndicale des familles, les représentants des consommateurs ont tendance à aborder les litiges particuliers, sans aborder les problèmes collectifs d'échelle locale comme l'enfouissement des lignes ou la réalisation de travaux de mise en sécurité. De plus, les associatifs ne connaissent pas les attributions des centres et tendent à dénoncer au plan local des problèmes d'un niveau de compétence national. Des formations sont mises en place pour approfondir les missions de représentation. Si les marges de manœuvre des centres restent méconnues, elles touchent des domaines tels que le traitement des impayés ou les litiges en premier recours.

Au Centre Paris-Tour Eiffel, le responsable clientèle d'EDF affirme avoir des difficultés à remplir l'ordre du jour des réunions. A titre d'exemple, la réunion d'octobre 2000 a été l'occasion de présenter une nouvelle agence d'accueil et les nouvelles formes de gestion personnalisées des demandes avec des bureaux privatifs en remplacement des guichets. Ensuite le Monsieur Euro du centre a présenté la nouvelle facture libellée en Euros. Enfin, les récents dispositifs de médiation sociale ont été déclinés en présentant le programme «tous clients » qui prévoit un service de maintien de l'énergie. Les questions des associations ont porté sur les défauts de l'offre de service : défaillances de fonctionnement du site internet d'EDF, inconvénients pour les entreprises du partage de Paris en plusieurs centres de facturation, problèmes de coupures récents dans le quartier et manque de clarté des tarifs Tempo. A Bourg-en-Bresse, dans l'Ain, les concertations locales ont été suspendues en 1997. A partir de 1993, des réunions régulières ont rassemblé deux fois par an le directeur de centre et quatre associations de consommateurs. Parmi les ordres du jour, on relève une visite de la centrale Superphénix toute proche, un débat sur les compteurs à pré-paiement et une présentation des dispositifs d'aide sociale. Mais, à la suite du changement de directeur du centre, aucune réunion n'a été programmée depuis. EDF-GDF Services n'a pas donné de motif particulier aux associations. Mais la CSF de l'Ain ne place pas au cœur de ses priorités la demande de relance des concertations car elle n'observe pas de litige ou de problème particulier au plan local qui nécessiterait une réunion.

En 1997, la Confédération syndicale des familles a réalisé une enquête auprès de ses unions départementales pour saisir le contenu des réunions locales. Pour l'essentiel, les réunions ont porté sur les modalités de traitement des réclamations, la présentation des nouvelles grilles tarifaires, les compteurs à pré-paiement, les dispositifs de prévention des coupures et de tarification sociale et les dernières offres de service de l'entreprise.

France Télécom

Le 12 décembre 2000, la Direction du consumérisme et du service national consommateur, médiation de France Télécom, réunit pour une journée des

associations de consommateurs et des directeurs régionaux. Intitulé *La concertation locale : quelles ambitions, quels moyens ?*, le colloque a pour objectif de relancer ces instances décentralisées. Pour Michel Monzani, directeur de la Division distribution et services de France Télécom, la concertation doit aborder tous les sujets litigieux : abonnements, tarifs, contrats, factures, téléphonie mobile, etc. D'après Annie Battle, responsable de la Direction du consumérisme de 1997 à 2001, la concertation locale a été mise en place par l'entreprise pour répondre aux attentes des fédérations nationales qui souhaitaient voir leurs représentants locaux investis dans le dialogue avec l'entreprise.

Les premières pratiques de concertation locales ont été héritées de la Direction générale des télécommunications (DGT), depuis 1986. Après des années de transition, le nouveau service consommateur est créé à France Télécom en 1996. France Télécom reconnaît que seulement 50 % des directions régionales mettent en place des réunions. Certaines sont irrégulières et les associations reprochent les changements trop rapides d'interlocuteurs. De plus, les responsables associatifs regrettent la « dimension marketing » des réunions, destinées d'après elles à leur vendre les produits. Les thèmes abordés couvrent un champ assez vaste, avant tout centré sur les prix et les réclamations : litiges, factures, options payantes, transparence tarifaire, coût de l'audiotel. Ponctuellement des enjeux plus larges sont abordés : abonnement social, obligations de service universel, cabines téléphoniques, couverture en téléphonie mobile du département de l'Ariège, problèmes de distribution en Auvergne, avenir du fixe et modalités d'ouverture à la concurrence des communications locales.

Les concertations locales de France Télécom sont plus dynamiques que celles d'EDF. Cette différence tient au volume des litiges qui donnent un motif de mobilisation aux associations, en particulier pour la téléphonie mobile. Participer aux réunions permet aux associations d'obtenir un accès privilégié pour la résolution des conflits dont elles se font les médiateurs.

Les associations et les entreprises reconnaissent sinon l'échec, du moins l'inconsistance des concertations locales d'EDF et de France Télécom. A l'avenir, le mouvement consommateur dans son ensemble demande le renforcement des procédures de concertation locale avec les entreprises publiques : création de « Monsieur consommation » locaux ou régionaux ; réunions plus régulières. Toutefois, aucune d'entre elles ne demande une différenciation locale de l'offre de service qui permettrait de confier de réelles marges de manœuvre aux centres locaux.

c- La lente création des observatoires régionaux du service public de l'électricité

EDF représente encore l'unique médiateur entre les parties prenantes de la régulation et les consommateurs. Au-delà des relations régulières entretenues avec l'opérateur historique, les associations ne sont pas présentes au sein du système de régulation de l'électricité. Aucune d'entre elles n'a été consultée lors de la préparation de la loi et des décrets de transposition en droit français de la directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité.²⁵⁷ Aucune ne travaille avec l'Etat sur l'encadrement de l'action de l'opérateur, ni même sur la préparation du contrat Etat-entreprise. Au plan procédural, tout se passe comme si le secteur électrique restait ancré dans un système de pilotage centralisé et étatisé.

Pourtant, la loi de modernisation du service public d'électricité de 2000 prévoyait la création d'observatoires nationaux et régionaux du service public. Mais, ce n'est qu'en mai 2001 (quinze mois après le vote de la loi) que les observatoires régionaux ont finalement été institués par décret.²⁵⁸ Rattachés aux conseils économiques et sociaux régionaux, leur création n'était obligatoire qu'à compter du 1^{er} janvier 2002. Il faut noter que les représentants des consommateurs domestiques n'ont qu'une place très marginale au sein des observatoires : trois postes leur sont attribués, par nomination du président du Conseil économique et social régional sur un total qui peut varier selon les régions de 30 à 35 personnalités²⁵⁹. Par contre, la position des collectivités locales est quasiment majoritaire puisque celles-ci disposent de 16 à 20 postes, toutes autorités confondues (communes, distributeurs non nationalisés, départements et région). Cette composition, qui semble privilégier la représentation des élus locaux, ne permet pas de conclure à un

²⁵⁷ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. JOCE n° L 027 du 30/01/1997.

²⁵⁸ Décret n°2001-392 du 30 avril 2001 relatif à la composition et au fonctionnement des observatoires régionaux du service public de l'électricité.

²⁵⁹ La composition des observatoires régionaux déterminée par décrets comprend une trentaine de personnalités nommées par le président du Conseil économique et social régional : 4 représentants des clients non éligibles (3 associations de consommateurs et un représentant des professionnels non-éligibles), 2 représentants des consommateurs éligibles, un représentant des collectivités concédantes sur proposition de la FNCCR, un représentant des collectivités distribuant directement leur électricité, un représentant par syndicat représenté au Conseil économique et social régional, un représentant d'EDF, de RTE et d'un

retour des collectivités territoriales dans la gestion de l'électricité. A la fin 2002, il était encore trop tôt pour établir un premier bilan des dispositifs. De plus, ni le décret ni la loi ne fixe de prérogatives précises aux observatoires qui pourraient aider à anticiper leur rôle.

Le seul objectif mentionné par l'article 3 de la loi et repris l'article 1^{er} du décret est :

« L'observatoire régional du service public de l'électricité [...] examine les conditions dans lesquelles le service public de l'électricité est mis en oeuvre dans la région. Par ses avis et remarques, il peut proposer les améliorations qui lui semblent souhaitables ».

Enfin, le décret d'application créant l'Observatoire national du service public d'électricité, sur le même modèle que les observatoires régionaux, n'a été publié qu'en mai 2003²⁶⁰, plus de trois ans après le vote de la loi. L'observatoire national ne s'est pas encore été réuni.

Pour conclure, aucune procédure de consultation ou d'information n'est pour l'instant mise en œuvre pour soutenir la représentation des usagers dans le système de régulation de l'électricité à l'échelle régionale. De même, les concertations décentralisées entre les entreprises (EDF et France Télécom) se focalisent sur la résolution des litiges, qui constitue dès lors le seul thème où les agences et directions locales bénéficient d'un réel pouvoir d'intervention. Pour les autres objets de négociations consuméristes relatifs aux prix et qualités de l'offre de service, les échanges restent entièrement centralisés. L'émergence de la figure du consommateur n'a pas provoqué une décentralisation de l'organisation des services nationaux ou une déclinaison locale de l'offre. A l'inverse, le référentiel consumériste tend à privilégier la mise en place de normes et de standards uniformes, y compris pour les services publics locaux.

opérateur entrant et selon le nombre de départements cinq à huit représentants des communes, cinq à huit représentants des départements et deux représentants de la Région.

5.7.2- Une tendance à la centralisation de la régulation des services d'eau

Même si le secteur de l'eau est caractérisé par une organisation décentralisée, les organisations de consommateurs, par leurs revendications, encouragent une standardisation de l'offre de service et poussent à une recentralisation du système de pilotage. Elles demandent à l'Etat d'intercéder en leur faveur pour obtenir l'application de normes comptables et tarifaires uniformes pour l'ensemble des services d'eau.

a- Des attentes de standardisation de l'offre de service

Pour le secteur de l'eau, l'offre est moins différenciée qu'il n'y paraît. Bien sûr, le principal facteur de différenciation est le prix, fixé par les collectivités locales en accord avec les distributeurs. Sur ce point, les discussions sont décentralisées mais se traduisent le plus souvent par des conflits entre les usagers et les collectivités lorsque les hausses de prix sont jugées inacceptables. Mis à part ces contestations ponctuelles, dont nous donnerons plusieurs exemples au cours du chapitre suivant, les attentes exprimées par les organisations de consommateurs concernent davantage les structures tarifaires que le niveau de prix. Les demandes en faveur d'une tarification linéaire ou d'un comptage individuel sont le plus souvent reproduites au plan local par les unions départementales des organisations de consommateurs. Cette homogénéité des demandes peut aussi être liée à certaines pratiques identiques des distributeurs d'eau. Par exemple, les associations de consommateurs se sont rapidement rendu compte que malgré l'organisation en filiale des distributeurs, ces derniers appliquaient les mêmes dépôts de garantie sur l'ensemble du territoire. Elles ont donc négocié avec les groupes et non avec les filiales pour obtenir leur suppression.

En ce qui concerne la qualité de l'eau distribuée, les revendications sont aussi localisées et dépendent essentiellement des taux de nitrates dans l'eau du robinet, elle même liée à la

²⁶⁰ Décret n° 2003-415 du 30 avril 2003 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.

qualité de la ressource. Les problèmes de la qualité et de la potabilité de l'eau ont eux aussi donné lieu à des conflits localisés qui seront présentés ensuite.

Par contre, pour la relation de service entre distributeurs et usagers, les attentes des consommateurs individuels ou organisés tendent à être homogènes sur l'ensemble du territoire. En effet, Lyonnaise des eaux avait testé auprès de *focus group*, les attentes des consommateurs relatives à la relation de service région par région. Or, il est apparu que les attentes des consommateurs paraissaient identiques sur l'ensemble du territoire. En 2001, Jean-Luc Trancart, directeur délégué à la clientèle de Lyonnaise des eaux, soulignait ainsi :

« Comme on a une culture décentralisée, nous ne savions pas s'il n'y avait pas un avantage concurrentiel à garder une image d'entreprise très locale et donc à adapter notre offre de service à la demande locale. On a fait des études pour vérifier cette hypothèse là, en se demandant si, s'agissant de l'eau, il y avait des demandes très locales. Finalement non, la demande est assez homogène. Du coup on a rehomogénéisé notre démarche en faisant un seul type de standards »²⁶¹.

Les standards de qualité de service demandés par les consommateurs sondés grâce aux groupes témoins étaient similaires aux garanties de service mises en place par EDF en 1995. Les garanties telles que la réponse aux courriers en moins de cinq jours, les rendez-vous à heures fixes, les plages horaires élargies d'accueil téléphonique représentent aujourd'hui une référence pour les entreprises de réseaux.

Les attentes homogènes des consommateurs encouragent la mise en place de garanties de service par les entreprises ainsi que le développement de la normalisation et de la certification qualité promue par les associations de consommateurs.

b- Des associations favorables à un régulateur sectoriel

Au plan national, les organisations de consommateurs reproduisent des modalités d'intervention identiques dans les secteurs centralisés et décentralisés. Elle ne négocient

pas les aménagements de l'offre de service avec les fédérations de collectivités (Associations des maires de France, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies) avec lesquelles elles entretiennent des rapports épisodiques. Comme pour les biens et services ordinaires, elles se retournent vers l'Etat pour qu'il légifère et modifie les règles en leur faveur. Les associations ne tiennent pas compte de l'organisation décentralisée des services et approchent les collectivités locales comme de simples distributeurs d'eau et non comme des autorités organisatrices responsables. Entre 1998 et 2001, les associations de consommateurs ont entretenu des rapports étroits avec le ministère de l'Environnement et avaient obtenu de nombreuses avancées en leur faveur dans le projet de loi sur l'eau : application plus stricte du principe pollueur-payeur, suppression des parts-fixes, des dépôts de garantie et des abonnements.

Pour aller au-delà des discussions ponctuelles avec les ministères et les parlementaires, les organisations de consommateurs et les associations spécialisées d'usagers de l'eau ont largement soutenu la création du Haut conseil du service public de l'eau et de l'assainissement prévu par le projet de loi sur l'eau présenté par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en 2001. Pour tenter de réduire l'asymétrie d'information entre collectivités et firmes, le Gouvernement avait décidé en 1999, la création d'une autorité centralisée²⁶². L'objectif de cette instance, dans la version du projet de loi soumis en octobre 1999, était de « veiller à la transparence du fonctionnement des services publics de l'eau et de l'assainissement et de leur facturation au citoyen, en respectant la responsabilité des communes » (Voynet, 1999, p. 4). Au-delà de la transparence, la principale vocation de cette autorité était d'assurer une concurrence comparative à partir de l'étude de la qualité, des prix et des performances des services (MATE, 2001, p. 10). Les missions prévues dans le projet de loi Voynet présenté en juin 2001 se déclinaient en différents volets :

- la connaissance et l'observation du secteur de la distribution de l'eau et de l'assainissement, notamment la facturation ;

²⁶¹ Entretien avec Jean-Luc Trancart, Lyonnaise des eaux, le 11 septembre 2001.

²⁶² La création d'un Haut conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement avait été annoncée en conseil des ministres en novembre 1999. Il n'a pas été créé. Il a ensuite figuré dans le projet de loi de Dominique Voynet, présenté en conseil des ministres le 26 juin 2001, dont une version amendée a été votée par l'Assemblée nationale en janvier 2002 mais dont le vote définitif a été abandonné, suite au changement de majorité parlementaire.

- la définition de guides de règlement de service et de contrats ;
- la mise en oeuvre de ces documents types ;
- l'économie des contrats et leur équilibre financier.

Cette autorité pouvait être saisie par les ministres concernés, les présidents de commissions permanentes du Parlement, des collectivités locales et par les associations agréées de consommateurs ou de protection de l'environnement. Dans la version votée par l'Assemblée nationale en janvier 2002, les parlementaires ont ajouté un mode de saisine supplémentaire : le tiers des membres d'une commission consultative d'usagers. Elle pouvait émettre des avis et recommandations sur la réglementation et le fonctionnement des services, mais elle pouvait également enjoindre les parties à négocier un avenant de mise en conformité, si des irrégularités avaient été constatées dans les contrats. De plus, cette instance aurait dû être consultée avant tout nouveau texte législatif relatif à la gestion de l'eau. Enfin, les collectivités locales pouvaient saisir le Haut conseil pour avis lors de la négociation et de la passation de contrats.

Au plan national, l'ensemble des organisations de consommateurs a soutenu la création d'un Haut conseil du service public d'eau et d'assainissement. Ce type d'autorité centralisée aurait permis aux associations d'avoir prise directe sur la gestion de l'eau, sans passer par de multiples négociations décentralisées avec les collectivités. La Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV) aurait même souhaité la mise en place d'une véritable autorité de régulation avec pouvoir de sanction et de coercition²⁶³.

Au cours de cette section, nous avons montré que la montée des enjeux consuméristes pousse à la centralisation de la régulation des services de réseaux. Plusieurs facteurs concourent à ce processus de centralisation :

- des attentes plus fortes de standards de qualité de service de la part des associations et des groupes témoins ;

²⁶³ « Satisfaisant, au moins dans les principes. Interview d'Alain Chosson de l'association de consommateurs CLCV ». *Libération*. Mercredi 27 juin 2001.

- les revendications homogènes des organisations de consommateurs sur l'ensemble du territoire, tant pour les services publics nationaux que pour les services publics locaux ;
- le recours privilégié des associations à des structures de médiation centralisées ou étatiques (législateur, Conseil de la concurrence, agence de normalisation, Conseil de la consommation, autorités de régulation) ;
- la centralisation du fonctionnement des entreprises publiques et l'inconsistance des concertations locales d'EDF et de France Télécom, limitant toute forme de négociations locales de l'offre de service ;
- le maintien d'une organisation centralisée des services d'électricité et de télécommunications pour lesquels la libéralisation n'est pas à l'heure actuelle synonyme de décentralisation.

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, les controverses qui se développent entre les organisations de consommateurs, l'Etat, le régulateur et les entreprises portent moins sur la structure de marché souhaitable que sur les avantages tirés ou non de la libéralisation par le consommateur-sélectif. En effet, peu d'associations se positionnent pour ou contre les réformes, mis à part, aux deux extrêmes, l'Union fédérale des consommateurs et les associations d'origine syndicale, respectivement favorable et opposées à la mise en concurrence et au démantèlement des monopoles. Si peu d'associations s'expriment sur la structure du marché, toutes militent en faveur d'une relation marchande favorable aux usagers résidentiels, contribuant à déplacer les termes du débat du libéralisme vers le consumérisme. Elles attendent des bénéfices réels en termes de baisse de prix – y compris des abonnements dont les coûts se sont accrus rapidement dans le secteur des télécommunications.

Les associations demandent surtout que le consommateur bénéficie d'outils pour choisir et comparer de façon éclairée. Cette attente de « rationalisation » du consommateur porte tant sur les tarifs que sur la qualité du service, afin d'obtenir les informations nécessaires à l'évaluation du rapport qualité-prix. Dans cette logique, émerge une mobilisation associative en faveur de l'application du principe de vérité des prix, d'une comparabilité plus fortes des tarifs et d'une tarification proportionnelle aux volumes consommés. L'intervention du législateur et du juge a, dans certains cas, permis de faire aboutir ces revendications : application d'une facturation individualisée de l'eau dans les logements sociaux et d'une tarification à la seconde pour les téléphones mobiles ; projets de suppression des abonnements et parts-fixes des factures d'eau. D'autres restent insatisfaites : suppression des forfaits de téléphonie mobile et des abonnements de téléphonie fixe. Sur le terrain de la qualité de service, le mouvement consommateur n'a, à l'heure actuelle, obtenu que de faibles avancées. Dans le secteur des télécommunications, l'application de standards et la mise en place d'une normalisation, demandée en particulier par l'AFUTT, n'est pas à l'ordre du jour. Mis à part les quelques enquêtes, encore trop imprécises, de l'ART sur la qualité des communications et des relations aux opérateurs, aucun dispositif ne permet au consommateur d'accéder à une évaluation comparée de la qualité de service. Par contre, dans le domaine de l'eau, des expériences originales ont été

engagées par les associations, l'AFNOR, les distributeurs et les collectivités pour promouvoir la certification qualité des services.

La domination du consommateur-sélectif n'est pas seulement la conséquence de la mobilisation renforcée du mouvement consommateur dans le champ des services publics marchands. Depuis le début des années 1990, les entreprises approfondissent les dispositifs de concertation avec les associations et de traitement des plaintes des usagers individuels. Centrées sur l'offre de service – les structures tarifaires, la qualité et les garanties de service –, la prise en compte des revendications des consommateurs vise essentiellement à limiter les conflits et les actions en justice. Dans le secteur électrique, le peu de revendications des associations, le nombre limité de plaintes des usagers et le maintien de taux de satisfactions particulièrement élevés limitent la portée de ces initiatives. A France Télécom par contre, la démarche consumériste est porteuse d'enjeux. Pour faire face à l'avalanche des plaintes et des procédures en justice, l'opérateur mise sur la concertation pour désamorcer les conflits. Mais, les faibles marges de manœuvre accordées au service consommateur de l'entreprise n'ont pas permis pas de répondre aux revendications principales des associations : baisse ou suppression de l'abonnement de téléphonie fixe et des forfaits de téléphonie mobile, adoption du comptage à la seconde, suppression des clauses abusives des contrats. De fait, il n'est pas étonnant d'assister à une judiciarisation de la relation marchande dans le secteur des télécommunications qui caractérise de fortes tensions, entre les démarches marketing des firmes et les revendications consommateurs.

L'étude des revendications associatives et des thématiques d'intervention du législateur, de l'ART et des entreprises à l'égard des usagers, nous autorise à conclure à la domination de la figure du consommateur.

L'essor du consumérisme devient un facteur de centralisation de la régulation tant pour les services publics nationaux que pour les services locaux. Une centralisation qui s'illustre par des attentes en faveur d'une standardisation de l'offre de service et de normes homogènes. Toutefois, pour les services urbains, malgré cette tendance centralisatrice, les usagers expriment-ils des revendications en faveur du renforcement du rôle des collectivités locales ? Les unions locales de consommateurs relaient-elles simplement le

discours des fédérations nationales en faveur d'une réglementation nationale ou s'intéressent-elles à l'action des collectivités locales ? Les offres de service et les modalités de gestion sont-elles discutées localement ? De plus, au-delà des revendications consuméristes dominantes, les usagers prennent-ils en compte les enjeux collectifs de protection de l'environnement ou de cohésion sociale et territoriale liés à la gestion des services de réseaux ?

CHAPITRE 6. LA PERSISTANCE D'ENJEUX DE CITOYENNETE

PLAN DU CHAPITRE

Introduction du chapitre 6.....	335
6.1- Le conflit de Grenoble : des usagers de l'eau en quête de redevabilité.....	337
6.1.1- Aux origines de la contestation : les affaires Carignon.....	337
6.1.2- Une mobilisation en faveur du retour à la gestion municipale	339
6.1.3- Le comité des usagers : du consumérisme à la redevabilité	342
6.1.4- Au plan national : les attentes d'une maîtrise publique locale renforcée	346
6.1.5- Les facteurs d'hybridation des figures du consommateur et du citoyen	348
6.2- Au-delà des conflits : l'évitement de la figure du citoyen.....	351
6.2.1- Les commissions d'usagers : une demande des associations relayée par le législateur.....	351
6.2.2- Les commissions routinières : priorité au consumérisme.....	353
6.2.3- L'absence de commissions : la persistance du modèle français des services urbains.....	357
6.2.4- Vers un évitement de la figure du citoyen.....	362
6.3- La protection de l'environnement : une opinion publique favorable mais des consommateurs économes.....	372
6.3.1- Une opinion publique pro-environnementale	372
6.3.2- Une inflexion du discours consumériste.....	380
6.3.3- La délicate question du consentement à payer	389
6.3.4- Les contraintes environnementales, facteurs d'instabilité de la gestion locale de l'eau : l'exemple de l'Ardèche	393
6.4- La cohésion sociale et territoriale : une préoccupation marginale des consommateurs	400
6.4.1- L'accessibilité géographique : un enjeu dépassé.....	400
6.4.2- La généralisation des nouveaux services de télécommunications : une attente des collectivités ignorée des associations	403
6.4.3- L'accessibilité sociale : une préoccupation mineure	407
6.4.4- La dé-péréquation tarifaire : une crainte de l'opinion et des consommateurs-syndicalistes	413
Conclusion du chapitre 6	417

INTRODUCTION DU CHAPITRE 6

Au cours du chapitre précédent, nous avons démontré que les réformes de libéralisation des services de réseaux et la place renforcée des usagers dans le système de régulation entraînent une montée des enjeux consuméristes : choix, comparabilité des offres, vérité des prix, évaluation des performances, standards de qualité de service, protection du consommateur individuel. Depuis le milieu des années 1990, le consommateur-sélectif tend à devenir la figure dominante de l'usager.

Cependant, la domination de la figure du consommateur pose un problème central pour les services publics marchands : ces services sont-ils considérés comme des services marchands ordinaires ? Que deviennent les enjeux de citoyenneté traditionnellement associés à la gestion des services publics ? L'ancienne figure de l'usager du service public est-elle réductible à la nouvelle figure du consommateur ?

Au cours de ce chapitre, nous traiterons de différents enjeux de citoyenneté qui peuvent être associés à la gestion des services publics : la maîtrise publique locale des services urbains, la protection de l'environnement et la cohésion socio-territoriale (accessibilité géographique et sociale, péréquations tarifaires). Dans quelles mesures ces enjeux sont-ils pris en compte par les usagers individuels et par les associations de consommateurs ? Comment les enjeux de citoyenneté et de consommation s'articulent-ils ou entrent-ils en tension ?

Quatre hypothèses peuvent être envisagées pour formaliser l'articulation des figures du consommateur et du citoyen :

- l'évitement de la figure du citoyen : l'élargissement de la sphère marchande induit une domination univoque de la figure du consommateur ;
- l'hybridation des figures du consommateur et du citoyen : les enjeux de citoyenneté deviennent des enjeux de consommation ou inversement ;
- la fragmentation des figures du consommateur et du citoyen : chaque problématique est traitée par des instances, des dispositifs ou des interlocuteurs différents ;

- la tension entre les figures du consommateur et du citoyen : les deux types d'enjeux entrent en contradiction et peuvent donner lieu à des conflits.

Pour tester ces quatre hypothèses, nous analyserons les modalités d'articulation entre chacun des enjeux de citoyenneté identifiés – responsabilité politique, protection de l'environnement, cohésion socio-territoriale – et le registre de la consommation.

Dans un premier temps, nous traiterons des formes d'articulation entre les problématiques consuméristes liées aux hausses du prix de l'eau et les débats sur les modalités de gestion du service d'eau. A partir de l'exemple du conflit de Grenoble, nous montrerons comment, dans un contexte conflictuel, la discussion sur l'offre de service tend à être dépassée pour se centrer sur les limites de la maîtrise publique locale et la fiabilité du partenariat public-privé. Puis, au cours de la deuxième section, nous étudierons le positionnement des usagers de l'eau dans un contexte stable. Dans ce cas, nous montrerons que la participation des usagers se focalise sur les prix et les structures tarifaires, contribuant à l'évitement de la figure du citoyen. Dans un troisième temps, nous soulignerons que la protection de l'environnement devient une valeur montante pour les usagers, en particulier pour les services d'eau et d'électricité. Nous observerons que les préoccupations consuméristes et environnementales sont difficilement conciliables et peuvent générer des tensions entre les figures du consommateur et du citoyen. Enfin, nous aborderons les différents enjeux de cohésion sociale et territoriale traditionnellement rattachés aux services résidentiels (accessibilité sociale au service, équipement du territoire, péréquation tarifaire) pour montrer comment ces préoccupations représentent à ce jour, un objet de mobilisation marginal des usagers et de leurs représentants.

6.1- LE CONFLIT DE GRENOBLE : DES USAGERS DE L'EAU EN QUÊTE DE REDEVABILITÉ

Les associations locales d'usagers de l'eau qui se sont développées au cours des années 1990 ont axé leurs revendications sur la mise en cause de la gestion déléguée. Cette contestation a mis en exergue les défaillances de la maîtrise publique, dans des contextes souvent conflictuels, agités par les affaires de corruption. Ces revendications, qui peuvent être inscrites dans le registre de la citoyenneté, se focalisent sur la transparence de gestion des services d'eau ainsi que sur le degré d'information des usagers. A partir de l'exemple de Grenoble, nous montrerons comment le contexte conflictuel encourage le positionnement d'associations d'usagers²⁶⁴ sur le thème de la redevabilité et ouvre, pour un temps, la voie au débat citoyen, en traitant des choix politiques et des modalités de gestion du service.

6.1.1- Aux origines de la contestation : les affaires Carignon

Début 1989, un rapport de l'ingénieur principal du service municipal de l'eau, géré en régie, avait présenté des résultats excellents. L'eau de Grenoble serait d'une qualité exceptionnelle, acheminée depuis l'immense réserve de Rochefort, celle-ci ne subissant aucun traitement. Une qualité à un prix de 2,29 francs TTC par m³ (contre près de 4 francs en 1995) qui a rapporté en moyenne 7 millions de francs par an à la commune les quatre dernières années de l'exploitation municipale (Chambre régionale des comptes Rhône Alpes, 1995, p. 4). Le 5 juin 1989, suite à des rumeurs de privatisation, Alain Carignon, récemment réélu, souligne que le dossier de l'eau ne sera pas ouvert sans informer la population et pas avant la fin de l'année. Mais quinze jours plus tard, c'est officiel, la gestion de l'eau est déléguée. Elle sera confiée à la Compagnie de gestion des eaux du Sud-Est (COGESE), filiale à 51 % du groupe d'affaires lyonnais Merlin et de Lyonnaise des eaux (49 %), pour un contrat d'affermage de 25 ans.

²⁶⁴ Le réseau des associations d'usagers de l'eau a été présenté au cours du chapitre 3, section 2.

Les premiers à manifester le 29 juin 1989 sont les personnels du service municipal des eaux. Un collectif est constitué pour la circonstance, comprenant un parti local, Ecologie-alternatives-autogestion (EAA : ayant trois conseillers municipaux) ; trois associations de consommateurs, deux d'origine familiale et une purement consumériste : l'UFC – Que Choisir ? ; un comité de défense des usagers ; les syndicats CFDT et CGT ; les conseillers municipaux socialistes et une union de quartier. Ce collectif dépose mi-septembre un recours auprès du Tribunal administratif pour obtenir l'annulation du contrat. En 1993, après quatre années d'instruction, le Tribunal ne donne pas raison aux plaignants et seul Raymond Avrillier, conseiller municipal d'EAA, fait appel devant le Conseil d'Etat. En parallèle, le 9 septembre 1996, la Cour d'appel de Lyon confirme la condamnation d'Alain Carignon pour corruption, abus de biens sociaux et subornation de témoins, avec quatre ans de prison. Ce dernier avait reçu plus de 19 millions de francs d'avantages matériels de Lyonnaise des eaux, dont une partie fut utilisée pour le financement de sa campagne municipale de 1989.

Le 24 novembre 1995, la Chambre régionale des comptes Rhône-Alpes rend son rapport sur la gestion de l'eau de Grenoble. Elle met à jour un grand nombre d'irrégularités. Nous ne les détaillerons pas dans leur ensemble mais retiendrons les principales²⁶⁵. La plus importante est le versement des droits d'entrée par la COGESE à la ville de Grenoble, dont le montant initialement prévu était de 150 millions de francs (valeur 1989), sur 15 ans. Comme le déclare la Chambre régionale des comptes (1995, p. 8) :

« dans la mesure où cette fraction du droit d'entrée n'était pas destinée à couvrir des dépenses du service de l'eau, la charge de son financement ne pouvait pas être à bon droit répercutée dans le prix demandé aux usagers ».

En parallèle, des transferts importants ont été réalisés du budget annexe de l'eau au budget principal de la commune et comprenaient en 1993, une première part de 57 millions de francs de droits d'entrée mais aussi près de 24 millions de francs de recettes diverses. Ainsi, contrairement aux principes de la jurisprudence (Tribunal administratif de Lyon dans ses jugements du 14 décembre 1993 et 22 décembre 1994 concernant l'annulation du

²⁶⁵ La Chambre régionale des comptes a en particulier dénoncé des irrégularités dans les comptes du service des eaux (excédent d'exploitation sous évalué), la pratique d'un double amortissement de certains biens par la commune et le fermier contribuant à augmenter les charges d'exploitation, surévaluation du taux d'indexation des prix (16% au lieu de 13%, ce qui a entraîné une hausse supérieure des tarifs.

contrat de délégation de Saint-Etienne), le prix de l'eau ne reflétait pas le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement du service d'eau. Grâce à ces droits d'entrée et transferts divers, la délégation de service public a été utilisée par la commune pour redresser sa situation financière. Toutefois, il convient de noter qu'à la date de la signature du contrat en 1989, les droits d'entrée étaient tolérés (même par la loi Sapin n°93-122 du 29 janvier 1993) et n'ont été interdits que par l'article 75 de la loi Barnier du 2 février 1995 (loi n°95-101) relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Les affaires Carignon se soldent le 1^{er} octobre 1997 par l'annulation du contrat d'affermage de 1989 par le Conseil d'Etat. Cette décision qui fait suite à l'appel de Raymond Avrillier en 1993 a été motivée par la condamnation d'Alain Carignon pour corruption en 1996.

Suite aux affaires de corruption liées aux modalités de passation du contrat de délégation, les associations de consommateurs et une association revendicative d'usagers, Eau secours, se sont mobilisées pour demander des comptes à la collectivité.

6.1.2- Une mobilisation en faveur du retour à la gestion municipale

Eau secours est créée en 1994 par des militants de l'ADES (Association démocratie écologie solidarité, ex-EAA). L'ADES souhaite fonder une association d'usagers à part entière pour défendre leurs intérêts en parallèle de son action politique.

Le premier travail de l'association consiste à expertiser la facture d'eau qui a parfois doublé en 5 ans. Grâce au thème de la facture et de la transparence de gestion, le recrutement de l'association va dépasser le cadre de l'ADES et rassembler près d'une trentaine de membres actifs. En 1995, l'association dénonce devant le Tribunal de grande instance de Grenoble la facturation rétroactive mise en place par la COGESE. Eau secours obtient gain de cause en mars 1999. En 1999, les contestataires posent un recours au Tribunal administratif à propos de l'illégalité des tarifs. En juin, le Tribunal leur donne

raison et nomme une commission d'experts pour évaluer le prix de l'eau.²⁶⁶ Les contestataires se félicitent de ces premières victoires.

Puis, après les premières actions relatives aux hausses de tarifs et aux pratiques illégales de facturation rétroactive, les revendications d'Eau secours montent en puissance pour demander le retour à la gestion municipale. Pour arriver à ses fins, l'association va utiliser tous les moyens à sa disposition : action en justice, lobbying institutionnel et médiatique. Tout d'abord au Tribunal de grande instance de Lyon où l'association a tenté de se porter partie civile dans l'affaire Carignon en 1995. Mais le manque d'ancienneté de l'association a entraîné un refus de la part des magistrats. Toutefois, elle continue à se battre pour obtenir le retour à la régie.

Suite aux élections municipales de 1995, l'association s'attendait à un retour à la gestion directe prévue dans le programme du candidat socialiste qui remporte les élections. Mais, la nouvelle municipalité décide plutôt de renégocier le contrat avec Lyonnaise des eaux, qui n'a toujours pas été annulé par le Conseil d'Etat. Rien ne l'autorise à l'interrompre de sa propre initiative. Cet acte l'exposerait à une action en justice de Lyonnaise. Par deux délibérations du 25 mars et du 13 mai 1996, la ville de Grenoble approuve un accord avec Lyonnaise qui lui permet de transformer la COGESE en société d'économie mixte (Société des eaux de Grenoble – SEG) détenue à 51% par la ville et 49% par Lyonnaise des eaux. Ensuite, la SEG confie par un contrat de sous-traitance la gestion du service à la Société grenobloise des eaux et de l'assainissement (SGEA) filiale à 100% de Lyonnaise des eaux. En parallèle, cet accord prévoit la suppression des versements illégaux, la création d'un comité des usagers et une baisse du prix de l'eau.

Le parti ADES (ex-EAA) de Raymond Avrillier, accompagné de l'association Eau secours, s'oppose à cette renégociation (ADES, 1996, p. 7). Ils regrettent que la nouvelle société d'économie mixte reprenne l'ancien passif de la COGESE (résultat du paiement des droits d'entrée). L'ADES pose alors un recours au Tribunal administratif contre les nouveaux contrats. Ce dernier, par un jugement du 4 août 1998, annule les clauses réglementaires des contrats. Seules les parties contractuelles liant la ville à la Société des

²⁶⁶ L'expertise tarifaire d'Eau Secours a été étudiée de façon plus approfondie au cours de la section 5.1.

eaux de Grenoble sont maintenues, mais l'ensemble de l'organisation du service est déclaré illégal.

En parallèle des actions en justice engagées avec l'ADES, Eau secours exerce un lobbying médiatique et institutionnel actif. L'essentiel de son discours se concentre sur la dénonciation de la gestion déléguée. Les arguments présentés restent basiques : les firmes doivent réaliser des bénéfices et elles le feront obligatoirement au détriment des usagers et de la collectivité dans son ensemble. A l'inverse, la gestion publique est présentée comme plus sûre, le seul objectif d'une régie autonome étant d'atteindre l'équilibre financier. L'association s'attache à expliquer le système de double délégation mis en place et démontre les mécanismes d'enrichissement possibles de l'entreprise. Eau secours dénonce le système de rémunération de la SGEA (filiale de Lyonnaise des eaux assurant la gestion du service), fondé sur une prime fixe à l'abonné et sur une part du prix unitaire de l'eau au m³. Le contrat de délégation signé entre la SEG et la SGEA prévoit une augmentation régulière de la part du tarif attribuée à la SGEA, de 1997 à 2007, alors que dans le même temps le contrat d'affermage signé entre la ville et la SEG prévoit une baisse équivalente (0,22 F/m³) de la part de rémunération du fermier, la SEG. Pour Eau secours, la filiale de Lyonnaise des eaux s'enrichira au détriment de la collectivité.

Pour relayer ses revendications, l'association s'appuie sur une médiatisation systématique de ses actions. Eau secours a par exemple envoyé deux lettres ouvertes aux élus municipaux. La première, datée d'avril 1997, dénonce le manque de transparence avec laquelle le système de double délégation a été mis en place. Cette lettre, intitulée "Les menteries aussi continuent", rapproche, avec la symbolique associée, l'affermage de l'eau par la nouvelle municipalité et la décision de mise en délégation du service, prise par Alain Carignon en 1989. Dans la seconde lettre datée d'octobre 1997 et intitulée "L'eau peut revenir à la régie", il est démontré que la délégation est illégale, avec pour preuve, l'arrêt du Conseil d'Etat qui vient d'être publié. L'association conclut que seul le retour à la régie permettra d'atteindre le juste prix et de sortir des marchés issus de la corruption. Enfin, la lettre d'Eau secours publiée trimestriellement à 600 exemplaires présente sur un mode pédagogique et un ton souvent acide, les déconvenues de la gestion de l'eau à Grenoble. Chaque action est replacée dans son contexte et la compréhension du système de délégation est simplifiée par la réalisation de schémas. Des encarts sont consacrés à

l'explication des bases de l'économie des services publics : le monopole naturel, la gestion mixte public-privé, le principe de séparation comptable, etc. En complément, le site internet de l'association²⁶⁷ présente le détail des expertises, les textes de loi et propose un inventaire de la jurisprudence. Il prend la forme d'un guide méthodologique pour usagers en colère.

Finalement, la série de recours, l'arrêt du Conseil d'Etat de 1997 et la pression médiatique ont contraint la municipalité à revenir à la régie. Par une délibération du 20 mars 2000, le Conseil municipal a décidé de créer une régie à personnalité morale et à autonomie financière qui lui confère le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Dans la Lettre d'Eau secours d'avril 2000, Michel Richard, l'ancien président du comité des usagers, s'en félicite :

« Ce retour en régie est une victoire des usagers et des citoyens sur les monopoleurs et les politiciens corrompus ».

6.1.3- Le comité des usagers : du consumérisme à la redevabilité

Le comité des usagers a été mis en place par la municipalité dans un contexte de crise. Sa création en juillet 1996 est perçue par la municipalité comme le moyen d'apaiser la régulation locale de l'eau.

La dynamisation du milieu associatif grenoblois, étroitement liée au contexte de crise, a permis d'élargir les bases de discussion du comité d'usagers et d'en accroître la technicité. Par rapport aux autres commissions d'usagers de l'eau étudiées par ailleurs, la première spécificité du comité d'usagers de Grenoble tient à sa prise en charge autonome par les associations. Les réunions ont souvent lieu à huit-clos et les représentants de la collectivité ne sont conviés que pour répondre aux questions de l'assemblée. Pour les associations, le comité des usagers est rapidement apparu comme un contre-pouvoir face à la municipalité et au délégataire. Il n'a pas été conçu et organisé dans une perspective de collaboration équilibrée entre usagers et décideurs. Le comité s'est souvent trouvé en opposition avec la

²⁶⁷ URL : www.eausecours.free.fr

mairie, un positionnement unimaginable dans les commissions consultatives maîtrisées par la collectivité, que nous présenterons au cours de la section suivante.

La deuxième spécificité du comité des usagers grenoblois tient à la teneur des débats. Si, à l'image des comités de consommateurs, les structures tarifaires et les clauses contractuelles (règlements de services) constituent un objet prioritaire d'intervention, ces thèmes sont toujours reliés à une réflexion large qui intègre les modalités de gestion et la notion de responsabilité publique. L'eau n'est pas considérée comme un service ou un bien de consommation mais comme objet d'une action publique dont la collectivité est considérée, par les associations d'usagers, comme redevable. Pour défendre leurs points de vue, les membres s'appuient sur des études approfondies réalisées grâce à leurs compétences individuelles : le représentant de l'INDECOSA-CGT avait des compétences comptables ; l'association Eau secours s'est plongée dans des manuels de droit. De ce fait, l'expertise du comité a alimenté des prises de position sur l'emploi des provisions pour amortissement, la réalisation des comptes, l'étude des coûts et du prix d'équilibre, les relations financières entre l'autorité organisatrice et le délégataire. Même si les responsables associatifs regrettent le peu d'écho qu'ont eu leurs positions auprès de la municipalité, leur expertise a été fréquemment relayée par la presse.

Encadré monographique n°6 :
Le comité des usagers de l'eau de Grenoble

La municipalité, par une délibération de juillet 1996, crée un comité des usagers de l'eau et de l'assainissement placé aux côtés du Maire. Le comité devra être consulté avant toute décision relative à la gestion de l'eau et ses avis seront présentés en conseil municipal par le président du comité. Ce dernier dispose du pouvoir de consulter les différents dossiers et documents techniques et financiers.

Le comité, installé le 9 septembre 1996, se réunit fréquemment : une fois tous les deux mois à une fois par mois. Il est composé des représentants de 21 associations caritatives, de consommateurs, de commerçants, des chambres consulaires, des unions de quartiers, de l'industrie hôtelière et de la Chambre des propriétaires et copropriétaires. Le comité fonctionne de façon autonome, les représentants de la municipalité, de l'entreprise concessionnaire, puis de la régie ne sont invités que si celui-ci en formule la demande. Le comité est lancé dans un contexte conflictuel. Après les affaires Carignon de 1989 à 1995, la nouvelle municipalité refuse de rétablir la gestion directe de l'eau. Les associations d'usagers manifestent une fois de plus leur mécontentement. L'objectif de la mairie est d'offrir une plus grande transparence et de tenter de discuter avec les associations. Le 4 février 1997, six

mois après l'installation du comité, Eau secours en obtient la présidence par le mandat de Michel Richard.

De ses quinze mois de présidence, Eau secours tire un bilan relativement négatif dénonçant l'inconsistance du dialogue avec la Mairie. Ils regrettent de ne pas avoir été consultés sur le contrat de sous-traitance signé entre la SEG et la SGEA ou sur la modification des provisions pour renouvellement de réseau. De plus, l'association dénonce le caractère sommaire des rapports financiers annuels présentés par la Mairie et n'a pas obtenu les précisions demandées (évolution des consommations, effets des provisions pour amortissement, pratiques de facturation rétroactive). Seul point positif, aux yeux de l'association, un nouveau règlement de service est voté le 28 avril 1997 par le conseil municipal. Ce règlement avait été largement retravaillé par les représentants des usagers au comité ; ils avaient proposé une dizaine d'amendements. Le 18 janvier 1998, Michel Richard démissionne. Dès lors, Eau secours continuera à siéger au Comité des usagers, tout en dénonçant son caractère d'alibi municipal. Lorsque le comité se réunit à nouveau, en juin 1998, deux réunions seront nécessaires pour trouver un nouveau président ; ce sera Noël Girard, de l'ASSECO-CFDT.

En 1999, le comité des usagers va travailler en parallèle sur deux dossiers. Le premier touche les nouvelles modalités de gestion de l'eau qui concernera une augmentation de la part communale dans l'actionnariat de la société d'économie mixte SEG. Lors de sa réunion du 11 mars 1999, le comité d'usager accueille favorablement le passage de 51 à 67% du capital, renforçant l'implication de l'autorité publique dans la gestion de l'eau. Par contre, lors de la réunion du 10 mai 1999, le comité émet un avis défavorable à une future délibération du conseil municipal qui prévoyait le versement de 86 millions de francs d'indemnités aux actionnaires privés de la SEG et n'accepte pas le transfert de responsabilité de la COGESE (ex-filiale de Lyonnaise des eaux titulaire du contrat d'affermage sous la municipalité Carignon, de 1989 à 1995) à la ville de Grenoble. Enfin, le comité des usagers a demandé à la ville de Grenoble que soit engagée une réflexion sur de nouvelles modalités de gestion de l'eau. Le 14 juin 1999, le conseil municipal met fin au contrat qui lie la ville à la SEG et commence à réfléchir à un retour à la régie directe, entériné en mars 2000.

Le deuxième dossier de réflexion du comité des usagers a été la réalisation d'une contre-expertise du prix de l'eau. Par un arrêt du 10 octobre 1997, le Conseil d'Etat décrète illégale la délibération du conseil municipal de 1989 relative à la mise en délégation du service. Après avoir étudié les effets de l'arrêt du Conseil d'Etat, des représentants d'Eau secours déposent un recours auprès du Tribunal administratif défendant l'illégalité des tarifs appliqués depuis 1989. Mais entre temps, la ville de Grenoble interpellée pose la même question au Tribunal de grande instance. Le 21 juin 1999, le Tribunal de grande instance, constatant l'impossibilité de définir un prix au m³ depuis 1989, nomme deux experts chargés d'évaluer la valeur réelle du service rendu à l'abonné. Par une note intitulée «Analyse financière rétrospective 1981-1996. Les prix d'équilibre pour la fourniture de l'eau et la collecte des eaux usées », le comité des usagers produit sa propre expertise et approuve en mars 1999

une évaluation du juste prix de l'eau qui sera ensuite communiquée aux experts désignés.

En 2000 et 2001, le comité s'intéresse au nouveau règlement de service de la régie et aux conditions de reprise négociées entre la ville et Lyonnaise. Le comité du 12 octobre 2000 a porté sur les éventuelles économies de gestion réalisées grâce au passage à la régie. L'ancien directeur de la Société des eaux de Grenoble, M. Cheng, reconduit dans ses fonctions de directeur pour la nouvelle régie, a été convié à répondre aux questions du comité. Un débat technique est engagé entre le représentant de l'INDECOSA-CGT et le directeur sur le compte financier 1999 de la société. La société devait amortir pour le renouvellement des conduites en fonte grise. Mais des conduites ont éclaté depuis plusieurs mois dans Grenoble. Les travaux de renouvellement ont-ils été réalisés par Lyonnaise des eaux ? M. Cheng confirme les intuitions de l'association. La société a provisionné beaucoup d'amortissements mais n'aurait effectué les travaux qu'en cas de besoin. Malgré les fonds amortis, les infrastructures de distribution sont délabrées. Le débat se poursuit sur les 86 millions de francs de reprise que la collectivité devrait payer à la Lyonnaise. Les associations s'interrogent. Pourquoi payer une reprise fondée sur un contrat issu de la corruption, des affaires Carignon ? En effet, pour Lyonnaise, les 86 millions représentent la part non amortie des droits d'entrée versés à la municipalité Carignon entre 1989 et 1995. Ces derniers s'élevaient à l'origine à 198 millions de francs, qui furent versés au budget communal pour accéder au marché grenoblois.

En 2001, le nouveau président de la régie envisage de faire appel au comité des usagers dans une logique de coproduction apaisée. Il compte discuter avec les usagers du programme des provisions pour le renouvellement des équipements qui impliquerait des augmentations de prix. Il souhaite aussi que le débat soit élargi au thème de l'assainissement géré par la Communauté de communes de l'agglomération grenobloise. Enfin, le président de la régie, conseiller municipal écologiste délégué à la gestion des déchets urbains et à la maîtrise de l'énergie, voudrait intégrer le débat politique de l'eau à une réflexion plus large sur les économies d'eau et d'énergie. Il élargit cette réflexion au comité d'usagers.

Les cas de commissions d'usagers actives restent étroitement liés aux contextes locaux de gestion de l'eau. Comme à Grenoble, en Bretagne ou dans le sud de l'Ardèche (présenté en section 6.3), les commissions consultatives d'usagers de l'eau ont dépassé le registre consumériste pour intégrer des réflexions plus larges sur les modalités de gestion et la protection de l'environnement. Ces exemples restent ponctuels. Ils apparaissent lorsque l'eau devient un enjeu local, source de conflits : dégradation de la qualité de la ressource, préservation de l'environnement, choix d'investissements ou transparence de gestion.

Les enjeux locaux cristallisent l'ensemble des débats en commission mais interrogent la pérennité de tels dispositifs une fois les conflits résolus. Ainsi, à Grenoble, suite au retour

en régie, les associations de consommateurs s'interrogent sur le devenir de la commission et envisagent d'en réduire l'activité aux fonctions minimales de veille sur l'évolution des tarifs et des clauses réglementaires.

6.1.4- Au plan national : les attentes d'une maîtrise publique locale renforcée

Au plan national, les associations d'usagers de l'eau se sont organisées en réseau pour capitaliser leurs expériences locales et porter leurs revendications aux ministères ainsi qu'aux parlementaires, grâce à la Coordination des associations de consommateurs d'eau (CACE). A partir de leurs expériences locales (affaires de Grenoble, de Saint-Etienne, de l'Ardèche ou d'Avignon), elles ont élaboré un discours qui rompt avec le registre purement consumériste. Comme les associations généralistes, elles demandent la mise en place d'une tarification proportionnelle. Mais alors que les organisations de consommateurs agréées attendent de l'Etat un plus fort encadrement de l'action des collectivités locales – comparaison des performances, pouvoirs de sanctions et de réglementation confiés à une autorité administrative indépendante – les associations d'usagers souhaitent un renforcement de la maîtrise publique locale des services d'eau. Cette demande de la CACE marque une rupture avec la logique centralisatrice de ses consœurs.

En mars 2001, la CACE a rencontré un représentant du ministère de l'Aménagement du Territoire et l'Environnement pour discuter du projet de loi sur l'eau en cours de préparation. Son intervention a principalement porté sur les modes de gestion. Habituellement favorable à un retour généralisé à la gestion directe, la coordination n'a pas évoqué cette question lors de sa rencontre avec la direction de l'eau du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Cependant, elle attend un renforcement des conditions de concurrence et de contrôle des entreprises. Par exemple, la CACE milite pour une forte réduction de la durée maximale des contrats (5 à 6 ans) ainsi que pour un contrôle systématique des délégataires : accès aux comptes des sociétés, aux programmes de renouvellement des réseaux. De plus, la coordination souhaite que le retour à la régie soit encouragé pour exercer une véritable pression sur les marchés de

l'eau. Enfin, la CACE appelle à une révision du rôle des commissions consultatives d'usagers et souhaite leur voir conférer des missions qui dépassent celles qui seront finalement inscrites au projet de loi sur l'eau :

- consultation sur les projets de règlements de service, les modifications de tarifs, les programmes de travaux et les rapports sur les prix et la qualité du service (prévus par le projet de loi) ;
- mais aussi sur les budgets de l'eau et de l'assainissement et les rapports annuels des délégataires.

La CACE attend aussi que les commissions consultatives puissent saisir directement le Haut conseil des services publics d'eau²⁶⁸. En parallèle de son intervention ministérielle, lors de la seconde audition réalisée par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur le financement et le prix de l'eau, le 26 avril 2001, la CACE a distribué une lettre aux députés. Cette lettre était accompagnée d'un article du journal *Le Monde* qui dénonçait le recul de la transparence de la gestion de l'eau, suite au projet de contrats types négocié entre l'Association des maires de France et les distributeurs d'eau²⁶⁹. La coordination, qui n'était pas officiellement auditionnée par la mission, n'a pas hésité à interpeller les députés :

« Les pouvoirs publics vont-ils se décider à protéger les consommateurs et les élus des appétits des prédateurs de l'eau ? ».

Suite à l'ensemble des débats et interventions, la CACE se déclarait satisfaite des avancées du projet de loi sur l'eau de 2001, même si la coordination demandait une réglementation renforcée des concessions ainsi qu'un poids plus important pour les commissions consultatives d'usagers.

²⁶⁸ La saisine du Haut conseil par le vote d'un tiers de la commission consultative a finalement été ajoutée par les députés lors de la première lecture du projet de loi sur l'eau de janvier 2002. Ce projet ne passera finalement pas au Sénat avant la fin de législature et le changement de majorité de mai 2002. Le projet de loi a été abandonné par la nouvelle ministre de l'Environnement.

²⁶⁹ Ces limites portent essentiellement sur l'insuffisance des moyens de contrôle des collectivités et la répartition des responsabilités entre délégataires et collectivités qui, d'après le journal *Le Monde* serait défavorable aux autorités publiques. Cf. : « Transparence dans la gestion de l'eau : le grand recul ». *Le Monde*, samedi 7 avril 2001.

6.1.5- Les facteurs d'hybridation des figures du consommateur et du citoyen

Comme nous venons de le montrer, les situations conflictuelles incitent à une hybridation des registres de la consommation et de la citoyenneté. Même si le problème des hausses de prix constitue le principal motif de contestation, cette question a rapidement été reliée à des enjeux de redevabilité et de transparence de gestion. Quels sont les facteurs d'hybridation des figures du consommateur et du citoyen ?

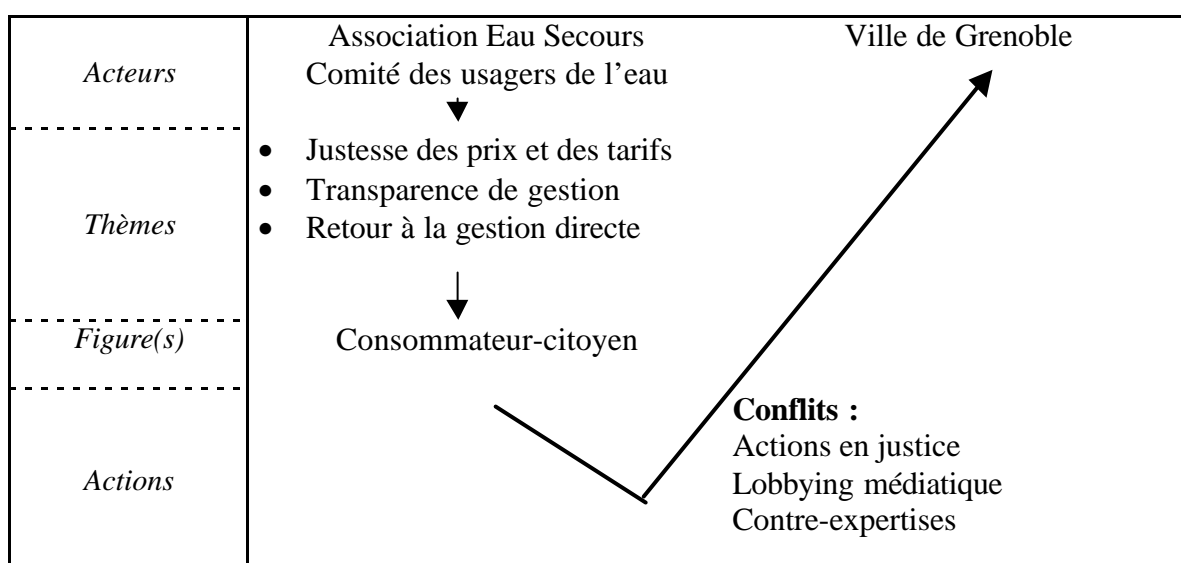
Le premier facteur d'hybridation des registres d'intervention en situation conflictuelle tient avant tout à l'imbrication entre irrégularité de gestion et hausses de prix. En effet, dans la plupart des cas, les hausses de prix ne sont pas liées au changement de mode de gestion mais ont été causées par l'adoption de nouvelles normes comptables (M49) qui interdisent le financement public des services d'eau et imposent une tarification au coût complet. A l'inverse, dans le cas de Grenoble comme dans celui de Saint-Etienne, les hausses de prix sont liées à l'adoption de la gestion déléguée. A Grenoble, les hausses de prix sont pour une part, la conséquence des conditions dans lesquelles a été passé le contrat d'affermage de 1989. L'application de droits d'entrées, les transferts massifs entre budget de l'eau et budget communal et les pratiques de corruptions ont incité l'association à dépasser l'épluchage des factures pour s'intéresser aux choix d'investissement, au budget du service et aux conditions d'amortissement des infrastructures. Les conflits ont le plus souvent révélé que, dans les collectivités concernées, les hausses des prix étaient avant tout liées aux défaillances de la gestion déléguée.

Ensuite, deuxième facteur d'hybridation, les situations conflictuelles encouragent la création d'associations spécialisées et fortement ancrées localement. La nature des associations présentes et actives sur le territoire modifie le contenu des relations qui s'établissent entre les usagers, les collectivités et les entreprises. Les conflits locaux entraînent le plus souvent l'émergence d'associations contestataires spécialisées dans le domaine de l'eau. Leurs revendications intègrent les problématiques de prix et de transparence à une critique du partenariat public-privé. Toutes demandent le retour à la

gestion municipale. Si leur objet de mobilisation peut paraître contestable, cette nouvelle approche de l'activisme consumériste tranche avec les discours des organisations nationales agréées. Elles se sont investies dans l'étude du fonctionnement de leur propres services d'eau. De fait, elles ont élargi leur champ de revendication pour demander aux élus de rendre des comptes sur les choix d'investissement et la bonne gestion du service. Les cas conflictuels mis à part, il n'existe pas d'associations de ce type en France. Comme nous le montrerons ensuite, en dehors de ces quelques associations, les représentants locaux d'usagers sont avant tout des membres des unions locales des associations généralistes. Ces représentants s'investissent peu dans le secteur de l'eau et se contentent de reproduire le discours de leurs fédérations nationales : suppression des parties fixes et abonnement, développement de la facturation individuelle en habitat collectif, régularité du règlement de service.

Enfin, troisième facteur d'hybridation, les conflits contraignent les collectivités locales à rendre compte de leurs actions. Les revendications associatives, relayées par les médias locaux, placent les collectivités devant leur responsabilité d'autorité organisatrice. Tout au long du conflit, la ville de Grenoble a par exemple été contrainte d'explicitar ses choix de gestion devant les médias et surtout devant les tribunaux.

Figure n°7 : **L'hybridation des figures du consommateur et du citoyen : l'exemple de Grenoble**



L'exemple de Grenoble vient nuancer le modèle de domination de la figure du consommateur observé au plan national. La relation marchande est pensée dans le cadre d'un débat citoyen où les choix publics sont discutés, débattus et contestés. A Grenoble, les débats en faveur du retour à la gestion directe ont été provoqués par les affaires de corruption qui ont mis à jour les défaillances de la gestion déléguée. Pour s'opposer aux augmentations de prix, l'association Eau secours et le comité des usagers de l'eau ont été contraints de renforcer leur expertise gestionnaire et se sont intéressés aux conditions de passation du contrat et à son évolution. Cependant, nous pouvons nous interroger sur la pérennité ou la reproductibilité de ces exemples. En dehors des contextes conflictuels, comment fonctionne le dialogue entre usagers et collectivités locales ? Quels thèmes sont mis en débat ?

6.2- AU-DELA DES CONFLITS : L'ÉVITEMENT DE LA FIGURE DU CITOYEN

En dehors des situations conflictuelles, il convient d'étudier la place et le statut des usagers de l'eau dans le cadre du fonctionnement régulier du système local de régulation des services d'eau. La loi ATR qui obligeait les communes ou structures intercommunales de plus de 3500 habitants à créer des commissions consultatives des services publics locaux a été publiée il y a plus de dix ans. Comment ces commissions ont-elles modifié le statut de l'utilisateur ? Quels objets de mobilisation ont-ils été privilégiés ?

Nous étudierons le cas de la commission des usagers du Syndicat des eaux d'Ile-de-France avant de développer l'exemple de la gestion de l'eau à Lille, où aucun dispositif de participation n'a été mis en place. Nous montrerons comment au plan local, en contexte de stabilité, la participation des usagers-consommateurs valorise le registre consumériste et contribue à l'évitement de la figure du citoyen.

6.2.1- Les commissions d'utilisateurs : une demande des associations relayée par le législateur

Dans un contexte de monopole, le consommateur ne bénéficie pas du pouvoir de défection et ne peut choisir un produit de substitution. Les moyens d'expression du mécontentement des consommateurs relèvent uniquement de la prise de parole (Hirschmann, 1991, p. 92). Dans cette logique, les associations jugent prioritaire de mettre en place des instances de participation. La position de l'UFC est claire :

« En matière de concurrence, lorsque le consommateur doit faire appel à un service d'eau [...], il se trouve face à un distributeur et il ne peut pas en changer. [...] C'est pourquoi nous demandons que les comités locaux de services publics en matière d'eau soient effectivement mis en place afin que les consommateurs, avec les collectivités, puissent apporter leur avis et qu'il soit pris en compte »²⁷⁰.

Cette requête, formulée devant les parlementaires de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale en 2001 résume les attentes de l'UFC. Sur ce thème, CLCV et

UFC pratiquent un lobbying de longue haleine. En 1992, dans le cadre de la préparation de la loi relative à l'administration territoriale de la République²⁷¹, la CLCV propose un amendement pour obtenir la création de commissions d'usagers des services publics locaux. Elle s'appuie sur ses unions locales pour sensibiliser certains députés au thème de la participation. La proposition est votée et l'article sur les commissions consultatives inscrit dans la loi.

La loi relative à l'administration territoriale de la République du 10 février 1992 prévoit la création de deux types de structures de participation :

- Les commissions consultatives des services publics locaux sont en théorie obligatoires pour toutes les communes de plus de 3500 habitants. Elles regroupent en un même cadre, l'ensemble des questions liées aux services locaux. Elles relèvent d'une dimension multi-sectorielle.
- Les comités d'usagers sont quant à eux facultatifs. Ils concernent un seul secteur, comme par exemple l'eau et l'assainissement.

Au plan réglementaire, l'introduction des commissions consultatives apparaît comme une mesure marginale au regard de la place qui leur est accordée dans le code des collectivités territoriales, seulement inscrite dans le chapitre « dispositions diverses », autrement dénommé par les juristes « rubrique balai » (Waechter, 2001, p. 273). La loi ne précise aucune attribution spécifique ou substance aux commissions et se limite à la mise en place de cette procédure. L'avantage d'un tel flou est d'accorder une importance primordiale aux enjeux locaux qui serviront de substance aux réunions. Les thématiques en débat peuvent ainsi varier de simples discussions sur le niveau de prix des services d'eau, restreintes au cadre consumériste, ou peuvent dans certains cas s'ouvrir à des thèmes plus proches de la notion de responsabilité publique (transparence de gestion, choix d'investissements) ou des préoccupations environnementales (liens entre préoccupations consuméristes et protection de la ressource en eau). L'inconvénient est de lier par essence,

²⁷⁰ Audition de Bernard Schockaert, administrateur de l'UFC-Que Choisir ?, par la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement et la gestion de l'eau de l'Assemblée Nationale, le 8 février 2001.

²⁷¹ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8 février 1992.

le fonctionnement effectif des commissions à la volonté d'engagement des acteurs locaux, collectivités et associations d'usagers.

Ainsi, à l'échelle locale, les résultats de ces dispositions réglementaires sont variés. Nous identifions trois types de situations :

- Les commissions qualifiées d'actives qui apparaissent en contexte de crise ou lorsque la gestion de l'eau représente un enjeu politique local, soit pour des motifs gestionnaires (niveaux d'investissements, transparence des coûts), soit pour des motivations environnementales et territoriales (protection de la ressource, développement économique local) ;
- Les commissions que nous qualifierons de routinières par lesquelles les collectivités se contentent d'appliquer la loi et où ni les autorités publiques, ni les associations ne se sont lancées dans une forme d'engagement citoyen ou de redevabilité ;
- L'absence de commissions, de moins en moins fréquente, mais qui a tout de même caractérisé la majorité des collectivités jusqu'au début des années 2000.

Nous avons présenté lors de la section précédente le cas du comité des usagers de Grenoble où la gestion de l'eau est apparue comme un enjeu à la fois politique et consumériste. Les conflits ont incité la collectivité et les associations à débattre des modalités de gestion, de la régularité des comptes et des choix d'investissement. Pour dépasser ces situations conflictuelles, nous étudierons le fonctionnement d'une commission d'usagers dans un contexte de stabilité de la gestion locale des services d'eau. Nous nous appuierons sur l'exemple du Syndicat des eaux d'Ile-de-France pour appréhender les objets de mobilisation de la collectivité et des associations, entre consumérisme et citoyenneté. Ensuite, nous illustrerons avec l'exemple de Lille l'absence de commission consultative, dans un contexte pourtant propice à la concertation, la ville de Lille étant aujourd'hui réputée pour ces innovations en terme de démocratie participative.

6.2.2- Les commissions routinières : priorité au consumérisme

Le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) couvre une centaine de communes de la première couronne francilienne et a pour seule compétence la distribution d'eau,

l'assainissement étant laissé à la responsabilité des communes. Ce syndicat à vocation unique est également caractérisé par le poids important des élus dans la gestion de l'eau. Le système de régie intéressée, qui associe le SEDIF et Générale des eaux, laisse l'entière responsabilité de la gestion du service à la collectivité. Le régisseur fait fonctionner le service et sa rémunération varie en fonction du résultat.

En octobre 1992, la création d'une commission consultative par le Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) correspond d'une part à une volonté affichée de respecter la loi ATR et d'autre part à un objectif de dialogue avec les associations. Pour cela, la collectivité choisit ses interlocuteurs parmi les unions locales des associations de consommateurs agréées. A l'inverse des situations de crises, il n'existe dans ces territoires aucune association contestataire et tous les membres jouent volontiers le jeu de la participation. La collectivité a l'entière maîtrise du fonctionnement de la commission et de l'ordre du jour.

Ces commissions s'apparentent aux concertations d'EDF ou de France Télécom²⁷². Les informations présentées par la collectivité (détaillées en encadré) peuvent être classées dans le registre consommériste. Elles concernent les structures de coûts, les niveaux de prix, la clarté des factures, le règlement de service et la légalité des clauses contractuelles. Le nouveau règlement de service en 1997, proposé à la commission, met en relief des modes de recours plus simples au bénéfice des consommateurs. De même, la baisse de prix obtenue après la négociation d'un avenant reste affichée depuis quatre ans comme une victoire au profit des usagers.

Sur le plan de la relation de service, le SEDIF veut faire figure de fournisseur performant et communique de façon conjointe avec la Générale des eaux. Le thème privilégié est la qualité du service : accueil téléphonique, information des usagers sur la qualité de l'eau, charte d'engagement. L'autorité organisatrice en profite aussi pour présenter un bilan de son activité en se focalisant sur les actions de communication à destination des usagers, l'amélioration de la relation de service et les nouvelles politiques clientèles.

Les politiques de solidarité (charte solidarité eau) restent marginales et ne semblent pas être au cœur des préoccupations des associations.

²⁷² Présentées au cours de la section 5.5.

Sur l'ensemble des thèmes, on observe que l'ordre du jour et les réunions sont rigoureusement encadrés par le syndicat. Les informations fournies font rarement l'objet de remarques des associations, et encore moins de débat entre représentants du syndicat et des usagers qui apparaissent largement satisfaits du fonctionnement de la commission et des informations fournies. Le plus souvent, les associations n'ont pas de demandes particulières. En dix ans, leur unique revendication a été l'expérimentation du comptage individuel en logement collectif, demandée avant l'adoption de la loi SRU en 2000²⁷³. En 1999, le SEDIF a satisfait cette demande en mettant en place à titre expérimental des compteurs individuels dans une cité d'Argenteuil.

Le Syndicat veut faire preuve d'ouverture à l'égard des associations de consommateurs. Il affiche ses réussites (baisse des prix, amélioration du service) et satisfait les demandes des représentants. En privilégiant la figure du consommateur, il renforce son statut de fournisseur de service. De leur côté, les associations présentes ne font que reproduire au plan local l'argumentaire national qui ne dépasse pas les thèmes de la facturation et de la stabilité des tarifs. La gestion de l'eau se trouve de fait exclue de la sphère de la citoyenneté. Cette exclusion est renforcée par une intercommunalité de tuyau cloisonnée qui n'incite pas à engager des débats transversaux. L'assainissement par exemple ne relève pas de la compétence syndicale, alors que cette fonction cristallise d'importants enjeux aux plans économique et environnemental.

Encadré monographique n°7 :

La commission des usagers du Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)

La commission regroupe à parité des organisations de consommateurs et des représentants du syndicat. Un représentant du régisseur, Générale des eaux, est présent à titre consultatif. Au départ, quatre associations prenaient part régulièrement aux réunions : la Confédération consommation logement cadre de vie (CLCV), l'Union féminine civique et sociale (UFCV), l'Union fédérale des

²⁷³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. dite "loi SRU". JO n°289 du 14 décembre 2000. Cette loi rend la facturation individuelle obligatoire dès lors que le propriétaire en fait la demande.

consommateurs (UFC) et Familles de France. Aujourd'hui, seules la CLCV et l'UFCS sont régulièrement présentes aux réunions.

L'ordre du jour des réunions traite de cinq types de sujet, touchant directement l'offre de service et les relations aux usagers :

- le règlement de service, les coûts et les prix ;
- la relation de service : centres d'appels, site internet ;
- les actions de communication menées par le syndicat à l'attention de différents publics : consommateurs, riverains, scolaires ;
- les politiques de solidarité ;
- les programmes d'investissements futurs.

Sur le premier thème, de 1995 à 1999 les réunions ont porté sur la refonte du règlement de service. Ce document contractuel qui lie le syndicat aux usagers datait de 1923 et nécessitait une importante révision pour affirmer un certain nombre de droits de l'abonné. Le nouveau règlement clarifie en particulier les procédures de réclamations et place le syndicat en position de recours direct en cas de litige. La nouvelle version du règlement a été présentée à la commission des usagers le 25 février 1998. A côté du règlement de service et en application de la loi Barnier (loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement), le syndicat présente dès 1997 un rapport sur les prix et la qualité du service aux associations. En 1997, la nouvelle facture d'eau avait aussi été présentée. Ces diverses dispositions ont permis d'améliorer l'information des usagers en particulier sur la structure des coûts : taxes, coûts de la distribution d'eau et de l'assainissement. Enfin, en 2000, le SEDIF a communiqué à la commission les résultats de la négociation de l'avenant au contrat de régie intéressée avec Générale des eaux, permettant une baisse de 50 centimes du prix du m³ d'eau au 1^{er} janvier 1998 et la reprise de la maîtrise d'ouvrage par le syndicat qui le conduit à doubler ses effectifs et accroît sa responsabilité.

La mise en place des centres d'appels (centres services client) et du site internet a occupé l'ordre du jour des commissions de 1999 à 2000. Le temps de traitement des appels, les nombres d'appels reçus et les motifs d'appels ont été présentés aux associations. Ces dernières se sont dites satisfaites de l'amélioration de la relation de service et ont demandé à pouvoir visiter l'un des centres.

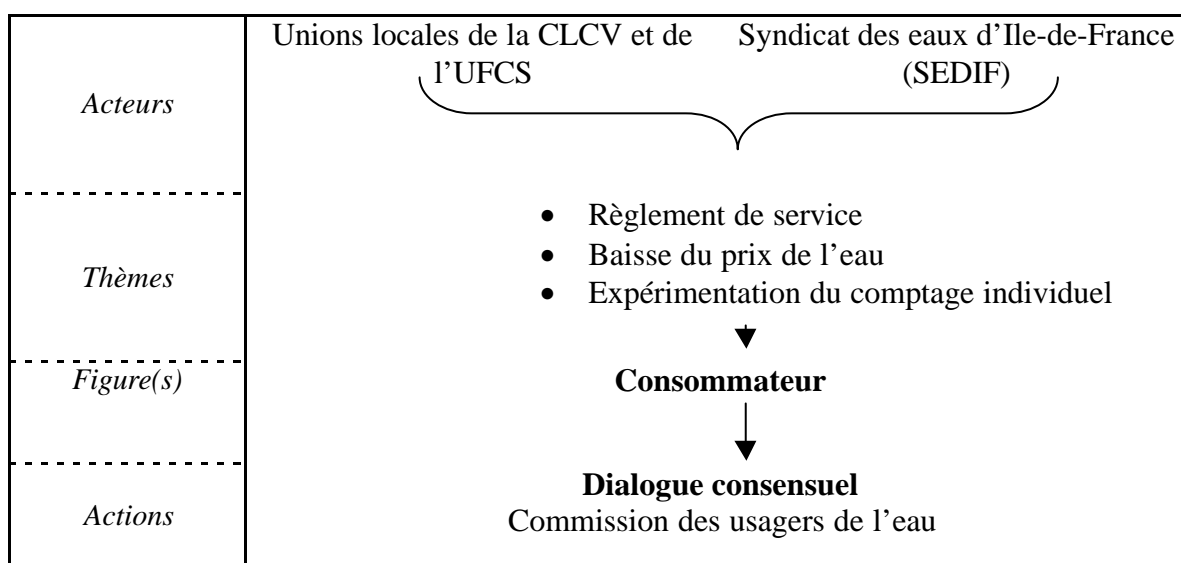
Troisième thème, les actions de communication engagées par le syndicat sont présentées régulièrement en commission. Des expositions et des visites régulières des usines de traitement sont organisées pour les journées du patrimoine ou ponctuellement pour les écoliers. Des brochures d'information sur les activités du syndicat, la nouvelle usine de filtration (Méry-sur-Oise) et la qualité de l'eau sont distribuées avec les factures ou dans les logements collectifs. En parallèle, de nombreux guides et documents pédagogiques ont été distribués à l'attention des jeunes publics. Les associations, largement informées, ne formulent pas de remarques particulières.

Les politiques de solidarité ont été développées au cours des années 1997 et 1998. Menées en partenariat avec Générale des eaux, elles concernent la mise en œuvre de la Charte solidarité eau qui prévoit le maintien du service d'eau potable, la prise en charge de tout ou partie des impayés par les Centres communaux d'action sociale

et des actions d'information sur le bon usage de l'eau. En 1997, le syndicat a abondé le fonds de solidarité à hauteur de 500 000 francs (un franc par abonné). Enfin, les associations sont régulièrement informées des programmes d'investissements engagés par le syndicat (plans quinquennaux) : extension de l'usine de Méry-sur-Oise et construction d'un équipement de nano-filtration pour faire face à la dégradation de la qualité des eaux brutes de l'Oise, sécurisation de l'alimentation électrique des usines, impacts des baisses de consommation sur le plan de financement.

La commission du SEDIF illustre l'exemple d'une participation des usagers qui s'est concrétisée par le couronnement de la figure du consommateur, au plan local. La prégnance du référentiel consumériste résulte d'un consensus entre les stratégies de communication de l'autorité et les objets de mobilisation des organisations de consommateurs.

Figure n°8 : **La prégnance des enjeux consommateurs au plan local : l'exemple du Syndicat des eaux d'Ile-de-France**



6.2.3- L'absence de commissions : la persistance du modèle français des services urbains

La mise en place de commissions consultatives ou de comités d'usagers s'est opérée à la fin des années 1990. Ainsi, de nombreuses collectivités n'avaient pas appliqué la loi

ATR²⁷⁴ plus de huit ans après son adoption. Dans ce cas la gestion du service d'eau demeure ancrée dans le modèle français des services urbains d'essence représentative, tel qu'il a été formalisé par Dominique Lorrain²⁷⁵. L'utilisateur-citoyen est représenté par l' élu local qui négocie en son nom avec les entreprises délégataires. En cas de dysfonctionnement ou de mécontentement, l'utilisateur dispose de l'arme du bulletin de vote pour exprimer son opinion. De plus, l'utilisateur peut exprimer son insatisfaction par les plaintes aux élus qui se chargent de négocier avec les entreprises. A l'inverse, si aucune plainte n'est enregistrée, la gestion du service est réputée efficace et le silence vaut satisfaction. Le cas de Lille illustre l'exemple d'un service géré selon ces principes traditionnels de représentation. Aucune commission d'utilisateurs n'a été créée et la Communauté urbaine se charge d'exercer un contrôle actif de l'entreprise délégataire au nom des utilisateurs.

a- La Communauté urbaine de Lille : une régulation experte et contraignante du délégataire

A Lille, la distribution d'eau et l'assainissement relèvent de la compétence de la Communauté urbaine (CUDL). La distribution d'eau est déléguée à la Société des eaux du Nord (SEN) et l'assainissement est géré en régie par la CUDL. La CUDL, autorité responsable de la gestion de l'eau et de l'assainissement n'a pas jugé prioritaire d'instituer un comité d'utilisateurs. A la fin des années 1990, la collectivité a souhaité renforcer son expertise dans la régulation locale de l'eau avant d'engager des discussions avec les utilisateurs.

En 1992, la Communauté urbaine a créé un service de contrôle de gestion qui a permis à la collectivité d'engager une renégociation du contrat d'affermage avec la Société des eaux du Nord (présentée en encadré). Les deux avenants ont permis d'obtenir une réduction du

²⁷⁴ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8/02/1992. Le modèle français des services urbains a été présenté au cours de la section 1.1.2.

²⁷⁵ Lorrain, D. Le modèle français des services urbains. *Economie et humanisme*, mars-avril 1990, n° 312, p. 39-58.

prix de l'eau de 43 centimes par m³ et une augmentation de 35 millions des investissements à la charge du délégataire.

Encadré monographique n°8 :

La Communauté urbaine de Lille face au délégataire

A Lille, la communauté urbaine a créé un service interne de contrôle de gestion chargé d'expertiser les comptes de la Société des eaux du Nord (SEN - filiale paritaire de Lyonnaise et de Générale des eaux) et d'étudier la réalisation du contrat d'affermage signé en 1985 pour une durée de trente ans. Après de premières expertises, la collectivité avait identifié certaines dérives dans les comptes de la société. Un milliard de francs de provisions pour renouvellement de matériel n'avait pas été inscrit au budget de la délégation mais prêté par la SEN à sa maison mère. La Communauté urbaine de Lille (CUDL) demande en 1995 la révision du contrat et doit attendre une décision du Tribunal administratif, saisi par le délégataire, pour pouvoir négocier. Par la signature de deux avenants en 1996 et 1998, la CUDL obtient la baisse de 43 centimes du prix du m³ de l'eau et une augmentation de 84 millions de francs de l'enveloppe financière pour le renouvellement des équipements et de 35 millions de francs d'investissements supplémentaires payés par la SEN. Elle exige la publication annuelle du compte rendu financier du délégataire, rendu obligatoire par l'article 5 de la loi Mazeaud de 1995 et présenté pour la première fois en juin 1999 par la SEN. Par ailleurs, la CUDL publie chaque année son propre rapport de pilotage présentant les résultats de ses travaux de contrôle de gestion.

Comme à Lyon ou Paris, la Communauté urbaine de Lille a renforcé le contrôle du délégataire. Toutefois, la CUDL n'a pas mis en place de dispositif de concertation avec les usagers, préférant se concentrer dans un premier temps sur sa mission de contrôle.

De plus, aucune association n'a poussé à la création d'une commission d'usagers. Le système de régulation est resté centré sur la relation bilatérale classique entre la collectivité représentant les citoyens-consommateurs et négociant en leur nom avec le distributeur. Seule la CLCV du Nord se contente d'une rencontre annuelle avec la SEN et se dit satisfaite des tarifs et de la relation de service.

b- Une fragmentation des figures du consommateur et du citoyen issue du partage de compétences entre l'autorité publique et l'entreprise

Le partage de compétences entre la CUDL d'une part, responsable de la gestion de l'eau mais surtout gestionnaire de l'assainissement et la SEN d'autre part, chargée de la distribution d'eau, se traduit par deux systèmes parallèles d'information des usagers animés par ces deux acteurs, chacun mobilisant ses propres thématiques. D'un côté, la SEN, par la communication et les relations qu'elle entretient avec la CLCV du Nord, affiche son professionnalisme de prestataire de service. L'entreprise met en avant ses certificats de qualité, les dispositifs d'accueil téléphonique et la garantie de fourniture d'une eau de qualité. De l'autre, la CUDL s'affiche comme le garant du respect de l'environnement grâce à sa mission de traitement des eaux usées. On assiste donc à une fragmentation des figures qui reproduisent ce partage des compétences : la SEN, prestataire de service, promeut la figure d'un consommateur informé et satisfait, la CUDL celle du citoyen préoccupé par la préservation de l'environnement.

La CUDL, peu présente mais néanmoins exigeante sur le thème de la distribution d'eau, ne compte pas laisser à la SEN le monopole de la communication dans ce domaine. Après avoir renforcé son poids dans la gestion de l'eau, grâce au contrôle financier du distributeur, la CUDL souhaite aujourd'hui afficher sa responsabilité d'autorité organisatrice. Fidèle à sa tradition de communication sur le thème du cadre de vie (transports urbains, assainissement), la Communauté urbaine veut sensibiliser la population à la préservation de la ressource en eau. Elle approfondit cette question depuis un an au sein de la commission extramunicipale de l'environnement de Lille. En novembre 2001, dans le cadre de cette commission, une campagne de sensibilisation sur l'eau a été présentée. Cette campagne lancée par l'adjointe au maire de Lille déléguée à l'environnement et au développement durable se concentre sur la maîtrise des consommations d'eau, la gestion des eaux pluviales et la protection de la ressource. La ville commence de plus à réfléchir avec les bailleurs sociaux à la mise en place de compteurs individuels qui faciliteraient la maîtrise des volumes consommés. Cette initiative de la mairie de Lille a été lancée en partenariat avec la Communauté urbaine et la Société des eaux du Nord.

La CUDL présente son Rapport annuel sur les prix et la qualité du service d'eau à la commission extramunicipale et non, comme certaines collectivités, aux associations de consommateurs, dans le cadre d'une commission d'usagers. A l'inverse du Syndicat des eaux d'Île-de-France, la CUDL n'envisage pas de discuter de l'offre de service. Par exemple, elle n'affiche pas la baisse de prix qu'elle a obtenue en 1997 en négociant un avenant au contrat de concession de la SEN. La communauté urbaine privilégie l'environnement et laisse à la SEN le soin d'informer le consommateur. Les discussions au sein de la commission extramunicipale abordent l'eau comme ressource et n'intègrent pas les problématiques de consommation ou de gestion du service.

Le cas de Lille offre l'exemple d'une fragmentation des figures du consommateur et du citoyen. Deux scènes de participation spécialisées cohabitent : la première centrée sur la qualité de l'offre de service prise en charge par la SEN et relayée par les associations de consommateurs locales ; la seconde animée par la Ville de Lille, la CUDL et les associations écologistes sur le thème de l'environnement et de la protection de la ressource. Aucune articulation n'est opérée entre les thématiques consuméristes et environnementales.

Sur le plan technique et gestionnaire, la régulation demeure ancrée dans une relation bilatérale entre l'autorité publique et la firme. Une relation marquée par le renforcement de la capacité d'expertise de la collectivité qui a peut être permis d'éviter l'éclatement de conflits avec les usagers. La gestion de l'eau est régulée efficacement mais dans l'ombre d'une intercommunalité de tuyaux. De fait, la Communauté urbaine hésite à lancer une commission consultative que personne ne demande.

Figure n°9 : **Le cloisonnement des registres de la consommation et de la citoyenneté : l'exemple de Lille**

Acteurs	Union locale CLCV	Société des eaux du Nord (SEN)	Communauté urbaine de Lille	Associations de quartiers / Associations écologistes
Thèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité de service • Qualité de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse du prix • Augmentation des investissements 		<ul style="list-style-type: none"> • Qualité de la ressource • Economies d'eaux
Figure(s)	Consommateur	Citoyen		Citoyen
Actions	Dialogue consensuel Echange annuel entre la société et l'association	Régulation politique <ul style="list-style-type: none"> • Renégociation du contrat • Contrôle de gestion de la SEN par la communauté urbaine 		Concertation Discussion centrée sur la préservation de la ressource en eau

6.2.4- Vers un évitement de la figure du citoyen

Les textes législatifs ont laissé de larges marges de manœuvre aux collectivités locales dans la création de commissions consultatives d'usagers. Sans objet précis dans la loi, le fonctionnement et les thématiques des commissions varient d'un territoire à l'autre. Ponctuellement, à Grenoble, en Ardèche²⁷⁶ ou en Bretagne, certains comités d'usagers ont été activés dans une optique d'ouverture du débat à des enjeux plus larges que le seul rapport qualité-prix : modalité de gestion, choix d'investissement, protection et qualité de la ressource. A l'extrême inverse, certaines collectivités n'ont pas appliqué la loi, soit parce qu'elles n'en voyaient pas l'utilité soit parce qu'aucune association n'en formulait la demande.

²⁷⁶ Le cas de l'Ardèche sera présenté au cours de la section suivante, traitant de l'approche par les usagers des problématiques environnementales.

Enfin, la situation la plus courante est celle des commissions routinières répondant aux exigences d'une réglementation procédurale. A l'image du SEDIF, de nombreux cas de commissions de ce type peuvent être recensés : Paris, Nantes, Nancy, Bordeaux. A travers ces commissions, les collectivités se contentent d'appliquer la loi en réunissant deux à trois fois par an les unions locales d'associations de consommateurs. Les débats portent sur des thématiques consuméristes le plus souvent restreintes au règlement des litiges, à l'étude des structures tarifaires et de leurs évolutions ou à la mise en œuvre du comptage individuel en logement collectif. Loin d'avoir relancé la participation à la démocratie locale, ces commissions se sont restreintes à des conseils de consommateurs, à l'image des pratiques plus anciennes d'EDF.

Pourquoi ces commissions tendent-elles à éviter la figure du citoyen ? Nous montrerons que la restriction du débat au cadre consumériste résulte de la convergence entre le positionnement des collectivités et celui des associations.

a- Des collectivités peu disposées au débat citoyen

Les collectivités tardent à s'approprier les commissions consultatives des services publics locaux et à les considérer comme de véritables outils de pilotage de la gestion de l'eau. Au vu des terrains étudiés, trois facteurs principaux nous permettent d'expliquer cette tendance à l'évitement de la figure du citoyen.

Tout d'abord, l'intercommunalité de tuyaux n'incite pas au découplage des enjeux et donc des figures de l'usager. Plus la compétence de distribution d'eau est cloisonnée, plus la commission consultative risque de constituer un simple conseil de consommateur. Pour le SEDIF, la vocation unique du Syndicat ne permet pas d'intégrer la distribution d'eau à des enjeux politiques plus larges. Dans ce contexte, le SEDIF ne peut que jouer le rôle de fournisseur de service. A l'inverse, lorsqu'une grande ville organise elle-même son service d'eau, comme à Grenoble, les réflexions sur la politique de l'eau peuvent être reliées à des problématiques environnementales. Les structures intercommunales peuvent avoir une fonction d'évitement de la figure du citoyen. Tout dépend donc du bloc de compétence

accordé à l'autorité organisatrice ou des liens établis entre celle-ci et les autres niveaux de responsabilité publique locale. A Lille, le fait que la CUDL gère l'eau, au même titre que l'assainissement ou que les transports collectifs, permet à la Communauté urbaine d'intégrer la question de l'eau à un large débat sur l'amélioration du cadre de vie.

Ensuite, les stratégies de communication des collectivités deviennent l'un des principaux facteurs d'hybridation ou d'éclatement des figures de l'usager au plan local. Les élus peuvent choisir d'afficher leurs thèmes de prédilection : environnement à Lille et qualité de l'offre de service au SEDIF. Cet arbitrage thématique modifie le statut de l'usager : le citoyen à Lille ou le consommateur au SEDIF. A Grenoble, une fois le climat apaisé, le président de la régie des eaux va tenter d'élargir la réflexion pour amener les associations à aborder le thème de l'eau dans sa globalité. Cette stratégie ne fonctionne que si les associations ne mobilisent pas leurs propres discours et restent réactives aux initiatives des collectivités. En règle générale, les unions locales de consommateurs sont peu mobilisées sur le thème de l'eau, à l'exception de quelques régions phares - Bretagne, Vendée, Alsace et Rhône-Alpes – où la gestion de l'eau devient un enjeu local qui mobilise un grand nombre d'usagers (hausses de prix inexplicables, mauvaise qualité de l'eau, affaires de corruption).

Enfin les textes législatifs n'incitent pas au décroisement des registres de la consommation et de la citoyenneté. En effet, au-delà de la mise en œuvre des procédures de concertation, la loi ATR ne précise ni le rôle ni les thèmes traités par les commissions. Dans un sens, ce flou peut offrir des marges de manœuvre supplémentaires aux acteurs locaux pour ajuster la participation des usagers aux préoccupations locales. Dans l'autre, on observe que les collectivités n'ont pas fait l'effort d'élargir la consultation au-delà de la question du prix du service ou du mode de comptage : les choix publics, la vie du contrat, les plans d'investissement. Les autorités publiques n'ont pas décidé d'élargir le débat au-delà du cadre consumériste, base minimale de l'engagement associatif.

Pour répondre à la question du rôle des commissions d'usager, le projet de loi sur l'eau, préparé par le ministère de l'Environnement en 2001²⁷⁷, prévoyait la relance de ces dispositifs en leur attribuant des missions spécifiques, inscrites dans la loi. Devaient être soumis à l'avis préalable des commissions les projets de règlements de service, les tarifs, les rapports annuels sur les prix et la qualité avant présentation en conseil municipal ou en comité syndical et le programme prévisionnel des travaux. Le projet faisait donc des commissions des instances d'information et de consultation des consommateurs. Dans leurs relations aux usagers, les collectivités étaient appréhendées comme de simples fournisseurs de service. Pour le ministère, ce premier cadre, bien que limité, constituait une étape permettant d'ancrer ces dispositifs dans la gestion locale de l'eau²⁷⁸. Avec le changement de majorité en 2002, ce projet est resté lettre morte. Néanmoins, les principes prévus par le projet de loi sur l'eau ont été inscrits dans la nouvelle loi relative à la démocratie de proximité²⁷⁹. Celle-ci élargi le champ de création des commissions consultatives des services publics locaux aux régions, aux départements, aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et aux syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. De plus, la loi sur la démocratie de proximité va plus loin que la loi ATR, en obligeant les autorités organisatrices à soumettre à la commission le rapport du délégataire, le rapport annuel sur les prix et la qualité de service et tout projet de délégation de service public. Toutefois, il est encore trop tôt pour saisir les effets de ces nouvelles injonctions sur les pratiques de concertation des collectivités territoriales.

A l'heure actuelle, l'absence de substance des commissions peut être imputée aux textes législatifs, d'une part, qui ont mis en place une procédure floue sans en envisager ni le contenu ni le rôle, aux collectivités, d'autre part, qui s'en sont le plus souvent tenues aux principes de la loi et n'ont pas choisi de faire des commissions un lieu de discussion de la gestion de l'eau. Ainsi, pouvons-nous nous interroger sur l'avenir des commissions, non plus en terme de procédure, dont les premières expériences montrent les limites, mais en

²⁷⁷ Le projet de loi voté par l'Assemblée nationale en première lecture le 10 janvier 2001 ne passera pas au Sénat avant les élections législatives de juin 2002. Il reste donc un simple signe politique du Gouvernement sortant.

²⁷⁸ Entretien avec Jean-Pierre Rideau, Direction de l'eau, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le 16 octobre 2001.

²⁷⁹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JO n°50 du 28 février 2002.

terme de contenu : quel serait le rôle des commissions mises en place ? Comment peuvent-elles répondre aux attentes de transparence de gestion formulées par les associations ?

b- Des associations locales peu dynamiques et focalisées sur le rapport qualité-prix

Le deuxième facteur propice à l'évitement de la figure du citoyen concerne le dynamisme et les stratégies des unions locales de consommateurs. Trois limites principales à l'action associative dans le secteur de l'eau sont à noter :

- le contenu des revendications des associations qui se concentrent sur le traitement des plaintes et le rapport qualité-prix ;
- le faible dynamisme des unions locales compte tenu de leur vocation généraliste et d'une organisation relativement centralisée ;
- la faible capacité d'intervention des associations locales : difficultés d'accès à l'information et manque d'expertise.

Dans la majorité des cas, les unions locales des associations de consommateurs généralistes reproduisent le discours minimal de leurs fédérations (justesse des prix, facturation proportionnelle) et ne peuvent s'investir dans une discussion plus approfondie des modalités de gestion ou de la qualité du service. Comme le note Virginie Waechter²⁸⁰ (2001, p 277), ces dispositifs de participation peuvent être qualifiés de consuméristes car les unions locales d'associations de consommateurs, qui constituent la part la plus active des membres, fondent leur expertise sur les plaintes dont elles se font le relais. Comme au SEDIF, la commission représente un double outil de contrôle du niveau de prix et de résolution des litiges. Dans cette logique, les commissions d'usagers ne constituent pas des lieux de négociation ou de consultation relatifs aux politiques publiques mais davantage des conseils de consommateurs. Le service d'eau n'est pas approché dans une forme de relation citoyenne, objet d'une action publique, mais comme un objet de consommation classique pour lequel la prise de parole sera centrée sur l'offre de service et

²⁸⁰ Virginie Waechter, sociologue est doctorante à l'ENGEEES de Strasbourg. Elle a étudié plusieurs commissions consultatives des services publics locaux, dont celles de Nantes et de Colmar.

la justesse des prix. Dans d'autres cas, ponctuels et le plus souvent conflictuels, le niveau d'expertise atteint par des associations spécialisées tranche avec les pratiques des associations généralistes. Elles ont su analyser le contenu des factures ou dénoncer avec l'aide d'avocats les décisions prises (mises en délégation, augmentations de tarifs).

La deuxième limite de l'engagement associatif local tient au manque de dynamisme des unions départementales affiliées aux organisations de consommateurs. Certains élus reconnaissent avoir des difficultés à trouver des interlocuteurs intéressés parmi les associations locales. De l'aveu de certains responsables associatifs nationaux, les unions locales apparaissent d'un dynamisme inégal et peu mobilisées sur le thème de l'eau. Ce manque de dynamisme est lié à la fois au champ d'intervention des associations et à l'organisation du mouvement consommateur. Comme nous l'avons montré (section 3.2.1), le mouvement consommateur en France est marqué par son éclatement : plus d'une vingtaine d'associations nationales agréées et parfois autant d'unions départementales qui regroupent chacune peu de membres actifs, allant de trois personnes à une vingtaine pour les plus dynamiques. De plus, ces unions départementales prennent en charge des activités diverses allant du traitement des plaintes des consommateurs à la fourniture de services. Les associations familiales gèrent des centres de vacances, des services sociaux (aide aux familles démunies par exemple) et parfois des coopératives d'achat. L'activité de représentation des consommateurs constitue souvent une part minime de leur activité. Elles doivent s'y consacrer sur l'ensemble des secteurs dans diverses commissions : services publics marchands (télécoms, électricité, conseils postaux locaux), services administratifs, conseils départementaux de la consommation, etc. La participation aux commissions d'usagers de l'eau se trouve alors noyée dans des agendas surchargés. Par manque de temps et de bénévoles, les associations ne peuvent se consacrer à l'étude en profondeur du fonctionnement du service d'eau. Elles se contentent de relayer les revendications de leurs fédérations et d'être réactives au discours des collectivités locales. Leur intervention s'appuie avant tout sur les plaintes de consommateurs individuels. Tant que les prix restent d'un niveau satisfaisant ou stable, tant qu'aucune affaire ne vient troubler le fonctionnement du service, les unions locales préfèrent se consacrer à d'autres priorités.

Enfin, troisième limite de l'action associative locale, les représentants des usagers ont des difficultés à exercer un réel contre-pouvoir au sein des commissions en apportant un point de vue contradictoire ou indépendant. Les associations ne disposent pas des moyens financiers, techniques et humains ou d'un accès à l'information suffisants pour exercer leur mission. A l'échelle locale, on ne peut espérer que les commissions jouent un rôle de contre-expertise tant que les budgets des associations resteront embryonnaires. Les associations ne sont pas aptes à devenir de véritables acteurs de la gestion locale de l'eau. Le développement d'une expertise dans le domaine de l'eau implique un minimum de professionnalisation des associations et un accès élargi à l'information. Le problème est donc celui de la mise en capacité (*empowerment*) des associations et des commissions consultatives à intervenir, afin qu'ils exercent effectivement leur rôle de représentation de l'usager, tant dans sa figure de consommateur que de citoyen.

Pour cela, deux perspectives sont envisageables :

- la mise en place d'un droit à l'expertise qui permettrait de financer des études ;
- la diffusion d'informations simples mais régulières sur les performances, la qualité et les modalités de gestion du service.

Pour la première, la CLCV et Familles Rurales²⁸¹ ont proposé, dans le cadre des débats sur le projet de loi sur l'eau, de donner aux commissions un droit à l'expertise permettant le financement d'études lors de toute négociation de contrat. Cette option n'a pas été retenue par le ministère. En outre, le renforcement des moyens d'expertise des commissions d'usagers pose deux difficultés. Le problème du coût tout d'abord : qui le prendrait en charge, l'Etat ou l'ensemble des consommateurs au plan local ? Ensuite, le soutien de l'expertise associative conduit à une remise en cause des fondements du modèle français de services urbains. Car, en théorie, les élus locaux organisent le service de distribution d'eau au nom des citoyens et bénéficient donc d'une légitimité fondée sur le vote et peuvent être sanctionnés pour leurs choix. L'introduction de dispositifs de participation des usagers à côté du système traditionnel de gestion des services urbains implique en conséquence de repenser la place de l'élus local et son rôle de représentant des usagers. Le renforcement de l'expertise des commissions d'usagers supposerait de refonder les

²⁸¹ Intervention de Jean-Pierre Peinoit, conseiller technique de Familles Rurales, au colloque du Cercle français de l'eau, Sénat, 4 octobre 2001.

modalités d'articulation entre les dispositifs de participation et les fondements du modèle français de services urbains.

Mise à part la définition d'un droit à l'expertise, la diffusion d'informations envisageable grâce au renforcement de l'évaluation des performances représente une solution intermédiaire pour donner aux commissions consultatives des capacités d'intervention et de veille minimales. Sur ce point, Jérôme Inglès et Jean-Michel Salles montraient en 1998²⁸² que la publication des rapports sur le prix et la qualité des services, rendus obligatoires par la loi Barnier de 1995²⁸³, restait encore limitée. Premièrement, moins d'un tiers des rapports de services délégués et un huitième des rapports des régies présentaient l'intégralité des informations exigées par la loi. Ensuite, dans 52% des rapports des services délégués, la collectivité n'a pas fait l'effort de présenter son propre rapport mais a simplement utilisé tel quel le rapport fourni par l'entreprise délégataire. Dans ce cas, les auteurs concluent à juste titre que cette situation dénote un certain désintérêt de la part des collectivités et une incapacité de contrôle de l'activité de l'entreprise. En parallèle, l'entreprise se légitime directement auprès des usagers en court-circuitant l'autorité organisatrice. Enfin, les rapports peuvent difficilement être appropriés par les usagers-citoyens. Le tableau de bord des indicateurs présente des informations intéressantes mais parfois complexes pour l'utilisateur : données relatives à la qualité de l'eau distribuée, volumes consommés, volumes distribués, listes et montants des travaux, recettes d'exploitation, encours de la dette, structure tarifaire et prix. Comme le note les deux économistes, ces données pourraient en théorie permettre aux usagers de calculer des ratios de gestion ou de performance (indice de perte du réseau, taux d'endettement). Mais ce traitement pédagogique de l'information n'est pas réalisé par les collectivités et empêche les usagers ou leurs représentants de s'en saisir.

La confrontation des stratégies des associations de consommateurs et des collectivités locales nous permet d'expliquer la tendance à l'évitement de la figure du citoyen observée

²⁸² Inglès, J. et Salles, J.-M. Régulation de l'activité des délégataires des services de l'eau et de l'assainissement : qu'avons nous appris ? Peut-on mieux faire ? *Flux*, janvier-juin 1998, n° 31-32, p. 39.

²⁸³ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite "loi Barnier". J.O. n°29 du 3 février 1995.

dans les commissions d'usagers. Les modalités de gestion locale de l'eau ou les choix d'investissements ne font pas partie des thèmes de prédilection des associations de consommateurs généralistes. De plus, les unions locales n'apparaissent pas suffisamment dynamiques pour développer une véritable contre-expertise intégrant les différentes dimensions de la gestion locale de l'eau. Elles n'ont pas non plus les moyens humains et financiers suffisants pour renforcer leurs capacités d'intervention au plan local. Enfin, elles ne disposent pas des informations nécessaires à l'exercice de leur fonction de représentant des usagers. De leur côté, les autorités locales semblent s'être accommodées de cette limitation des débats au cadre consumériste. Face aux usagers-consommateurs, elles n'ont pas eu à défendre les choix publics effectués.

c- Quel avenir pour les concertations locales ?

Nous pouvons envisager que l'on restera sur des schémas de participation à deux vitesses. Le premier schéma, plutôt routinier, vaudra pour les contextes calmes où les associations ne disposent que de peu d'enjeux pour se mobiliser. Ainsi, dans des situations auparavant propices à la mobilisation, comme Grenoble, nous observons, une fois les revendications satisfaites, un ralentissement du rythme des commissions et le désengagement des associations tant généralistes que spécialisées. Pour la collectivité, le minimum sera de fournir aux associations l'information nécessaire à l'exercice de leur fonction de veille.

Le second schéma de participation sera activé en cas de crise par la relance ponctuelle de l'intérêt des associations et donc leur mobilisation. Pour éviter de voir les conflits s'envenimer, les collectivités locales seront incitées à relancer une concertation plus approfondie avec les associations d'usagers en ouvrant le débat à des enjeux plus larges. Par exemple, en cas de contestation, les hausses de prix devront être justifiées en présentant les principaux enjeux locaux – quantité et qualité de la ressource, ancienneté des équipements, respect des normes de traitement et d'assainissement – et les nouveaux investissements à réaliser : renouvellement des conduites, construction d'une usine de traitement ou d'une station d'épuration.

Entre ces deux schémas, routiniers ou conflictuels, aucun élément ne nous autorise à anticiper la mise en œuvre d'une participation régulière à la gestion du service. Les édiles n'y semblent pas disposées et les associations de consommateurs demeurent peu impliquées dans ce domaine.

Le centrage des commissions d'usagers sur le registre consommériste ne permet pas de conclure à un réel approfondissement de la démocratie locale dans le secteur de l'eau. Bien que les associations demandent depuis plus de quinze ans, le développement de la participation des usagers, le manque d'interlocuteurs associatifs et l'absence de concertation sur la gestion du service limitent le rôle des commissions d'usagers. On comprend alors pourquoi les organisations de consommateurs nationales privilégient le lobbying institutionnel et parlementaire et demandent un renforcement de l'encadrement de l'action des collectivités locales. Dans ce cadre, les commissions d'usagers, deviennent de simples relais des revendications nationales exprimées auprès du législateur : évaluation des performances, vérité des prix, tarification proportionnelle, abandon des parties fixes, règlements de service. Relativement neutre, ce dialogue décentralisé ne consolide pas la maîtrise publique locale des services d'eau. Finalement, l'évitement de la figure du citoyen au plan local renforce d'autant plus la figure du consommateur au plan national.

6.3- LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : UNE OPINION PUBLIQUE FAVORABLE MAIS DES CONSOMMATEURS ECONOMES

Depuis la fin de l'année 2000, les enjeux de protection de l'environnement apparaissent au premier plan de la communication des entreprises de réseaux dans les secteurs de l'électricité et de la distribution d'eau. Comment les usagers appréhendent-ils le thème de la protection de l'environnement, tant dans leur position de consommateur que de citoyen ?

Dans un premier temps, nous montrerons que l'opinion publique apparaît clairement pro-environnementale, mêlant des registres écologistes et sanitaires. Mais au-delà des opinions publiques, nous étudierons comment les organisations de consommateurs commencent à intégrer cette thématique à leurs revendications, en articulant les réflexions sur le prix et sur la qualité de l'eau. Enfin dans un troisième temps, nous traiterons de la délicate question du consentement des consommateurs à payer plus cher pour préserver l'environnement. Cette question se situe au cœur de l'articulation ou des tensions qui peuvent s'établir entre les registres de la consommation et de la citoyenneté. Pour illustrer ces tensions, grâce à l'exemple du sud de l'Ardèche, nous montrerons comment les injonctions de protection de l'environnement et les perspectives consuméristes de tarification au coût complet peuvent générer des conflits au sein du système de gestion locale de l'eau.

6.3.1- Une opinion publique pro-environnementale

Pour saisir les attentes des clients, que Générale des eaux appelle clairement des consommateurs-citoyens²⁸⁴, les trois distributeurs d'eau²⁸⁵ ont mis en place grâce à leur Centre d'information commun (CI Eau) des baromètres fondés sur des enquêtes de satisfaction régulières. EDF a fait de même en 2001 en lançant une grande enquête

²⁸⁴ Expression utilisée dans *Les enjeux de l'eau*. Brochure distribuée par la Générale des eaux aux collectivités locales en 2001.

intitulée « les français et le service public d'électricité ». Ces enquêtes dénotent l'émergence d'un marketing sociétal qui tend à promouvoir l'image d'un usager-citoyen préoccupé par la préservation de l'environnement. Le marketing sociétal est une optique ancienne qui s'est développée en particulier dans le secteur agroalimentaire à la fin des années 1970. Pour l'entreprise, s'intéresser aux seuls besoins des clients peut amener à négliger leurs intérêts à long terme ainsi que ceux de la société dans son ensemble. Dans cette logique, il arrive que l'entreprise se préoccupe des effets sur le consommateur et l'environnement des produits qu'elle commercialise, c'est le fondement du marketing sociétal (Martin et Vedrine, 1993, p. 13). Le développement des préoccupations environnementales des consommateurs peut par exemple constituer les bases d'élaboration de ce type de marketing, qui dépasse la figure du client pour intégrer des dimensions relevant de la citoyenneté. EDF et les distributeurs d'eau se sont investis sur ce terrain depuis le début des années 2000.

a- Electricité : des usagers plus attentifs à la protection de l'environnement

Début juin 2001, le président d'EDF a annoncé le lancement d'un vaste débat sur le service public d'électricité en tentant de faire participer l'ensemble du corps social à la réflexion. Une enquête a été lancée se déclinant en trois questionnaires : le premier destiné à 20 millions de clients de l'entreprise, le second aux associations de consommateurs et le troisième aux agents et retraités d'EDF. L'objectif des enquêtes est ambitieux. Celles-ci constituent le support du livre bleu de l'électricité²⁸⁶ dans lequel EDF présente les moyens à mettre en œuvre pour que l'entreprise remplisse ses missions. L'objectif affiché par le président d'EDF reprend la définition du développement durable :

« en mariant de manière équilibrée le développement économique dans un marché ouvert, l'équité sociale et la nécessaire préservation de l'environnement »²⁸⁷.

²⁸⁵ SAUR, Lyonnaise et Générale des eaux.

²⁸⁶ La consultation des organisations de consommateur est présentée en première section du présent chapitre.

²⁸⁷ EDF. Lettre accompagnant le questionnaire envoyé aux usagers

Le questionnaire élaboré et traité par la Sofres a été envoyé au cours de l'été 2001 à 17 millions d'utilisateurs de l'entreprise. La consultation portait sur cinq thèmes principaux :

- Les missions de service public (définies par la loi de modernisation de l'électricité²⁸⁸) : péréquation tarifaire et principe d'égalité, indépendance énergétique, respect de l'environnement, diversification des sources de production, droit à l'électricité, développement équilibré du territoire, économie d'énergie. Il était demandé aux personnes sondées de préciser quelles sont, selon elles, les trois missions les plus importantes ;
- L'environnement : nombre de poteaux, véhicules électriques, déchets nucléaires, maîtrise des consommations, adoption de normes environnementales ;
- La solidarité : tarifs sociaux, aides aux factures impayées, aide à la réinsertion, économies d'énergie, engagement de retraités d'EDF dans l'aide à la réinsertion ;
- L'aménagement du territoire : maillage des agences et maintien de l'accueil en milieu rural, accueils en banlieue et dans les centres commerciaux, péréquation tarifaire, partenariat avec les collectivités et aide au développement économique local ;
- La recherche : énergies renouvelables, nouvelles techniques de production d'électricité, les courants porteurs en ligne (transmission d'internet par les lignes électriques), mise au point de nouveaux réacteurs nucléaires ;

Les résultats de l'enquête ont des apparences de plébiscite en faveur du service public à la française, comme s'en réjouissait dès septembre 2001 la CGT, dans son journal interne.²⁸⁹

Le volume des réponses de plus d'un million d'abonnés dépasse largement les standards de taux de réponse des instituts de sondage. Cependant les résultats soulignent une inflexion des valeurs associées aux services publics. Le registre environnemental arrive en tête des préoccupations : amélioration de la qualité de l'air, lutte contre l'effet de serre, promotion des économies d'énergie, réduction du volume des déchets nucléaires, développement des énergies renouvelables. Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, les résultats de la question principale placent la préservation de l'environnement et les économies d'énergies aux premier (69%) et troisième rangs (43%) des missions jugées

²⁸⁸ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

prioritaires. Les usagers soulignent l'importance des principes de péréquation tarifaire, 58% d'entre eux placent au second rang de leurs préoccupations l'égalité des tarifs sur l'ensemble du territoire. Les actions de solidarité viennent au second plan et le droit à l'électricité n'est une priorité que pour 36% des usagers.

Tableau n°6 : **Résultats de la question relative aux missions de service public, posée par l'enquête d'EDF de juillet 2001**

Question : La loi du 10 février 2000 a redéfini les missions de service public de l'électricité en France pour tenir compte de la transformation de la société française et des harmonisations prévues en Europe. Parmi les missions ci-dessous, quelles sont, selon vous, les trois plus importantes ? (1)

	%	Rang
- Respecter l'environnement, améliorer la qualité de l'air et lutter contre l'effet de serre	69	1
- Garantir l'approvisionnement en électricité avec la même qualité et la même tarification sur l'ensemble du territoire	58	2
- Favoriser les économies d'énergie dans les usages de l'électricité	43	3
- Assurer le droit à l'électricité pour tous	36	4
- Contribuer à l'indépendance énergétique de la France et à la sécurité d'approvisionnement en énergie de notre pays	31	5
- Assurer la diversification des sources de production d'électricité	28	6
- Participer à la compétitivité de l'activité économique de la France et aux choix technologiques de l'avenir	15	7
- Favoriser un développement équilibré de l'ensemble du territoire français	8	8
- Sans réponse	2	

(1) Le total des % est supérieur à 100, les répondants ayant pu donner trois réponses.
Sources : EDF, Les Français, EDF et le service public de l'électricité. Fiche Technique, janvier 2002

Pour la première fois une entreprise de service public interroge ses clients sur un registre qui dépasse en tout point les enquêtes de satisfaction habituelles qui s'intéressaient à la qualité de l'accueil et de la facturation ou au niveau de prix, etc.

²⁸⁹ « Service public d'abord ! », *Ufict mines-énergie*. n° 414, p.13.

Ce sondage valide la nouvelle stratégie de communication de l'entreprise axée sur le développement durable. Depuis 2001, les campagnes publicitaires, essentiellement intuitives, ne mobilisent aucun symbole technique de l'entreprise (pylônes, lignes électriques ou centrales). En parallèle, suite à la publication des résultats de l'enquête en janvier 2002, EDF s'est fixé vingt engagements de service public dont neuf concernent l'environnement et les économies d'énergie : programme de recherche européen sur les énergies renouvelables, programme de traitement des déchets radioactifs, programme d'enfouissement des lignes, contribution à la diminution de la pollution des villes, mise en ligne des données mesurant l'impact des installations d'EDF sur l'environnement, envoi aux clients d'EDF d'un bilan environnemental annuel, publication mensuelle d'un indicateur sur les émissions de CO₂, promotion des économies d'énergie, informations sur la maîtrise de la demande d'électricité²⁹⁰. Ces engagements font partie intégrante de la communication de l'entreprise sur le développement durable. En juillet 2002 par exemple, EDF a envoyé à l'ensemble de ses clients un bilan de ses indicateurs environnementaux (engagement n°7) en donnant l'image d'une entreprise soucieuse de l'environnement : 95% de l'électricité produite par l'entreprise n'émet pas de gaz à effet de serre (conséquence du développement de l'énergie nucléaire) ; les rejets gazeux et liquides issus du nucléaire sont 2 à 100 fois inférieurs aux limites annuelles autorisées ; l'émission de déchets radioactifs de faible et moyenne activité a été réduite depuis 1991 et la part des énergies renouvelables dans la production totale est passée de 13,5% en 1991 à 16% en 2001.

b- Eau : les préoccupations environnementales face aux hausses de prix

Pour la distribution d'eau, les entreprises développent leurs propres enquêtes d'opinion. La principale est le baromètre du Centre d'information sur l'eau (CI Eau). Le Centre a été créé en 1995 par les trois principaux distributeurs, dans un contexte de crise d'image. Il a

²⁹⁰ Les onze autres engagements concernent la qualité de l'accueil (téléphonique et aux guichets), la qualité des dépannages, les actions de prévention des accidents domestiques, la publication d'une charte éthique et la garantie d'un droit à l'électricité (maintien de l'énergie et doublement du financement alloué au Fonds solidarité énergie).

pour objectif de promouvoir le métier de l'eau auprès de la presse, du milieu médical et du grand public.

Chaque année, un sondage est réalisé par la Sofres pour le compte du CI Eau. Il a permis aux entreprises de souligner la montée des préoccupations environnementales de la population et de nuancer les inquiétudes liées aux hausses de prix véhiculées par les associations d'usagers. En 2001, la sixième édition de l'enquête, réalisée auprès d'un échantillon de 2000 personnes à domicile, confirme une augmentation des préoccupations environnementales liées tant à la qualité de l'eau de consommation qu'à la préservation de la ressource²⁹¹. Ainsi, 54% des français (49% en 1996) considèrent que l'eau est une ressource limitée et 22% pensent que c'est une denrée rare. 96% considèrent que l'assainissement des eaux est indispensable et 89% (contre 85% en 1996) considèrent que ce traitement nécessite des investissements coûteux. Cette préoccupation est d'autant plus forte que 50% des personnes interrogées pensent que les eaux assainies sont directement réinjectées dans le réseau d'eau potable. Pour la qualité de l'eau potable, seuls 69% des personnes interrogées se disent satisfaites. Les principaux motifs d'insatisfaction sont la présence de calcaire et de chlore dans l'eau et son mauvais goût en général. L'enquête souligne une forte demande d'information sur l'eau potable : 61% demandent plus d'informations sur les normes et les contrôles, 40% désirent mieux connaître les éléments constitutifs du prix.

Toutefois, la demande de qualité contraste avec une perception toujours mauvaise du prix de l'eau, puisque 61% des personnes interrogées continuent à considérer que l'eau est plutôt chère, un taux stable depuis 1996.

En complément des sondages du CI Eau, les sociétés déploient leurs propres dispositifs d'enquête et Lyonnaise développe, depuis cinq ans, des outils lui permettant de saisir en temps réel les attentes des consommateurs traduites par les médias. Les enquêtes et l'étude des médias font apparaître une montée des préoccupations sanitaires et environnementales. Depuis 1995, la majorité des thèmes abordés par les médias se fondait sur les conflits locaux liés aux problèmes de facturation, de prix et plus largement à l'efficacité de la

²⁹¹ CI Eau. *Baromètre Sofres-CI Eau 6e édition - L'eau et les français*. Paris: CI Eau, 2001, 15 p.

gestion de l'eau. Or, au cours des deux dernières années, les thèmes de la qualité et de l'environnement sont arrivés au premier rang des fréquences de citation. Le vocabulaire employé relève désormais des registres sanitaires et alimentaires.

Comme pour EDF, l'émergence des préoccupations environnementales valide les stratégies de communication des firmes. Lyonnaise des eaux par exemple souhaite apparaître comme une entreprise modèle en terme de préservation de l'environnement. Pour cela, elle n'hésite pas à s'afficher comme garante de la qualité de l'eau. A Lille par exemple, la filiale paritaire de Lyonnaise et de Générale des eaux, la Société des eaux du Nord, publie les données issues de son propre laboratoire, multiplie les visites de sites, les journées portes ouvertes et autres forums qui permettent de donner dans la presse locale l'image d'une entreprise performante.

Cette stratégie commerciale paraît prioritaire dans une logique de conquête ou de préservation des marchés. Conquête de marchés, car les entreprises souhaitent se placer comme leaders mondiaux de la distribution d'eau. Dans ce contexte, l'élément réputation ne peut être négligé. Dans l'affaire de Guingamp (présentée ci-après), la négociation en cours de marchés à Manille et Casablanca a incité l'entreprise à réagir sur un mode offensif. Préservation de marchés ensuite, car le prix constitue aujourd'hui un élément central de négociation avec les collectivités locales. Toute diminution de prix voulue par les élus peut ainsi être mise en balance avec les contraintes de qualité, d'assainissement et de mise à niveau des équipements promues par les entreprises. La qualité est indispensable pour justifier un niveau de prix jugé trop élevé. Deuxième priorité, la dimension qualitative s'inscrit dans une logique de croissance des entreprises. D'après le directeur délégué à la clientèle de Lyonnaise des eaux :

« le thème de l'environnement est une priorité de développement pour Lyonnaise des eaux car le marché d'eau potable n'offre pas de perspectives de croissance. Alors que, dans le domaine de l'assainissement et du traitement des boues, nos parts de marché sont très faibles, le marché fait plus 5 à 6 % de croissance par an en dépenses courantes».²⁹²

Enfin, le discours sur la qualité de l'eau et l'environnement s'inscrit dans le jeu de rôle qui s'établit entre le ministère de l'Environnement, les associations de consommateurs et les distributeurs d'eau. Alors que le Ministère et les associations souhaitent recadrer l'exercice de la concurrence et limiter les hausses de prix, les sociétés affichent leur volonté d'accroître la qualité avant tout. Cette stratégie permet aux entreprises de s'afficher comme promoteurs de l'intérêt des consommateurs. Lors de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur le financement et la gestion de l'eau, Lyonnaise a affirmé son attachement au principe de qualité :

« Je voulais alerter la mission sur le fait que pour les consommateurs, c'est le rapport qualité-prix qui a du sens et ce n'est pas d'un côté le prix et de l'autre la qualité ». ²⁹³

Cependant, la mauvaise perception du prix de l'eau reste toujours à un taux élevé de 61% des personnes interrogées. Un taux stable depuis 1996, d'après les baromètres Sofres-CI Eau. La question du prix demeure malgré tout ignorée par les entreprises qui préfèrent se consacrer au thème de la qualité de l'eau. De fait, les entreprises se démarquent volontairement des associations de consommateurs. Jean-Luc Trancart, directeur de la communication de Lyonnaise des eaux souligne ainsi :

« Les baromètres Sofres nous ont appris cette évolution de l'intérêt des français pour la qualité et leur inquiétude sur la qualité. [...] [les associations de consommateurs] sont complètement dans leur rôle avec la question du prix, des règlements de service et de la justice de l'offre de service. En revanche, elles sont complètement désarmées devant les questions de qualité, elles s'en désintéressent ». ²⁹⁴

Grâce aux enquêtes commanditées par EDF, Générale ou Lyonnaise des eaux, nous pouvons noter que les attentes environnementales deviennent des préoccupations centrales pour les usagers des services d'eau et d'électricité. L'enquête d'EDF montre même que les préoccupations environnementales dépassent les enjeux de solidarité ou de cohésion

²⁹² Pflieger G. 2001. " Lyonnaise des eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart ". *Flux* n°46, octobre-décembre, p. 68.

²⁹³ Audition de Bernard Guirkingier, Président de la Lyonnaise des eaux France et de Jean-Luc Trancart, Directeur délégué à la clientèle et à la communication, par la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement et la gestion de l'eau de l'Assemblée Nationale. Le 26 avril 2001.

²⁹⁴ Pflieger G. 2001.op. cit. p. 66.

territoriale pour la grande majorité des sondés. Nous pouvons donc faire le constat d'une opinion publique favorable aux mesures en faveur de l'environnement. Ces enquêtes valident d'ailleurs les nouvelles stratégies de communication des firmes, qui se trouvent de fait en phase avec les attentes de la population. Toutefois, deux questions subsistent :

- Vu que le prix de l'eau reste trop élevé pour 61% des personnes interrogées, vu que la protection de l'environnement a un coût et que ce coût sera imputé au consommateur²⁹⁵, dans quelle mesure le consommateur sera-t-il prêt à payer plus cher pour protéger l'environnement ?
- Comment les enjeux consuméristes classiques avant tout centrés sur le prix s'articulent-ils ou s'opposent-ils aux revendications environnementales ? Les associations de consommateurs ou d'usagers ignorent-elles les problèmes de qualité de l'eau ou de protection de l'environnement ?

6.3.2- Une inflexion du discours consumériste

Les consommateurs se désintéressent-ils de l'environnement ? C'est ce que semble regretter Lyonnaise des eaux, reprochant aux associations de se focaliser sur le prix. Pourtant, depuis 1990, dans le secteur de l'eau et plus récemment de l'électricité, l'Union fédérale des consommateurs (UFC) n'a pas manqué de se mobiliser sur les questions environnementales. Lobbying médiatique, actions en justice, contestations locales, il n'a pas fallu attendre la désormais célèbre affaire de Guingamp en 1999 pour voir émerger des revendications écologistes dans les discours des associations de consommateurs. Pour le secteur électrique, la mobilisation des associations sur le thème de l'environnement reste discrète, avant tout réactive aux démarches d'EDF.

²⁹⁵ Le fait que le coût de la protection de l'environnement soit entièrement imputé au consommateur peut prêter à controverses. En effet, on peut supposer que ces coûts soient pris en charge au moins partiellement par les budgets publics (Etat ou collectivités locales). Toutefois, dans un contexte de développement d'une tarification au coût complet, les charges environnementales seront pour une large part supportées par le consommateur. Par exemple, le rachat d'électricité éolienne par EDF est doré et déjà financé par le Fonds du service public d'électricité, c'est à dire par l'ensemble des producteurs et non par des subventions publiques. De même avec la norme M49, les usines de traitement de l'eau ou les filières de traitement des boues d'épuration devront être prises en charge par les budgets de l'eau et eux seuls (pour les services desservant plus de 3000 habitants). Dans ce cadre, la question du consentement à payer devient d'autant plus importante que ce sera au consommateur de payer une large part des coûts engendrés.

a- Eau : vers une hybridation des revendications consuméristes et environnementales

Depuis le début des années 1990, la distribution d'eau a fait six fois la une du mensuel *Que Choisir ?*, édité par l'UFC. Les trois premières fois en janvier 1990 (n°257), en avril 1993 (n°293) et en septembre 1993 (n°297), ce sont les problèmes de potabilité et de qualité de l'eau du robinet qui sont mis en exergue. Ce n'est qu'en février 1995 (n°313) et en septembre 1998 (n°352) que les hausses des prix sont dénoncées sur le mode de la contestation : « le scandale du prix de l'eau » (1995), « le scandale des factures d'eau » (1998). Puis plus récemment, en septembre 2001 (n°385), le problème de la qualité de l'eau du robinet revient à la une du magazine et les hausses de prix ne sont pas une seule fois abordées au cours de l'article.

Qualité de l'eau : une revendication ancienne de l'UFC

Depuis 1990, le discours de l'UFC reste inchangé. La potabilité et les normes de qualité de l'eau ne sont pas respectées et peuvent nuire à la santé du consommateur. Les principales cibles sont les pollutions d'origine agricole : nitrates et pesticides. Dans sa première enquête de 1990, l'UFC affirme que deux millions de personnes reçoivent une eau trop chargée en nitrates. Pour asseoir son argumentaire, l'UFC emploie sa rhétorique habituelle du scandale : les normes ne sont pas respectées, les nitrates présentent des risques pour la santé (cancer, asphyxie des nourrissons) et l'Etat ne publie pas les informations (« la pollution cachée », *Que Choisir ?* n°257, 1990).

Première étape, en 1990, *Que choisir ?* publie la carte de France des nitrates réalisée par la Direction générale de la santé (DGS) en 1986. Les Régions touchées sont la Bretagne, le Poitou-Charentes et le Centre. En complément, *Que choisir ?* publie les données collectées par les unions locales de l'UFC et certaines données recueillies par l'association écologiste Eaux et Rivières de Bretagne. Elle identifie plusieurs communes qui approchent ou dépassent largement le seuil de potabilité de 50mg/l : Plouguin et Elliant en Bretagne (respectivement 57 et 83 mg/l) ; Valence dans la Drôme (48 mg/l), Dreux et de nombreuses petites communes d'Eure et Loire (avec des taux oscillant entre 33 et 94 mg/l)

et surtout la ville de Lens dans le Pas-de-Calais qui affichait en 1990 un taux de nitrates de 105 mg/l.

En 1993, trois ans après la première enquête, l'association s'interroge sur l'évolution des pollutions de l'eau du robinet relevées en 1990. Elle dénonce une fois de plus l'opacité des informations sur les pollutions : l'Etat ne centralise pas les données et n'a pas réalisé de cartes des nitrates depuis 1986. Il faut que les consommateurs se prennent en main et se chargent de tester leur eau. L'UFC lance un appel aux lecteurs de *Que Choisir ?* en leur proposant de tester à nouveau le taux de nitrate grâce à des bandelettes. Le magazine reçoit plus de 30 000 retours et fait réaliser 300 tests plus approfondis en laboratoires. Le résultat est identique à celui de 1990 : les points noirs sont situés en Bretagne et dans le centre de la France, avec quelques situations ponctuelles comme la vallée du Rhône et surtout le bassin minier de Lens où les taux plafonnaient encore à près de 100 mg/l (deux fois le seuil de potabilité).

Pour l'UFC, les responsables sont les agriculteurs qui se lancent dans une course au rendement en augmentant les consommations d'engrais nitrés, de pesticides et autres produits de traitements phytosanitaires. L'association rappelle que deux tiers des pollutions aux nitrates sont d'origine agricole.

Depuis 1990, *Que Choisir ?* propose aux usagers de passer à l'action, en leur offrant avec le magazine des bandelettes permettant de tester le taux de nitrate dans l'eau de son robinet. Si l'eau testée n'est pas conforme (au-delà de 50 mg/l) ou de mauvaise qualité (au-delà de 25 mg/l), le consommateur est encouragé à contacter rapidement son union locale de l'UFC qui fera le nécessaire. L'exemple des contentieux relatifs à la qualité de l'eau (présentés en encadré) engagés par l'UFC puis par d'autres collectifs d'usagers montre que les revendications sur la qualité de l'eau du robinet sont finalement antérieures aux revendications sur le prix. Si l'on remonte à la fin des années 1980, les quelques affaires engagées par des usagers portaient toutes sur la question des pollutions et de la potabilité et jamais sur les prix.

Encadré monographique n°9 :

**Les consommateurs sur le front de l'environnement :
les procédures judiciaires relatives à la qualité de l'eau**

« Réagissez ! », lançait *Que Choisir ?* en 1990 en appelant les consommateurs à la mobilisation. Les abonnés doivent exiger une information précise sur la qualité de leur eau. Ainsi, au cours des années 1990, plusieurs collectifs d'usagers ne vont pas s'en priver.

L'affaire de Cruseilles (Haute-Savoie) : le premier conflit sur la qualité de l'eau

En 1976, les analyses de la DDASS²⁹⁶ révèlent que les normes de potabilité ne sont pas respectées. 131 usagers, soutenus par l'union locale de l'UFC, décident de ne plus payer leurs factures à Générale des eaux et de placer les montants sur un compte bloqué. Ces mêmes usagers portent l'affaire en justice. En 1986, la Cour d'appel de Chambéry confirme la décision du Tribunal de grande instance de Thonon-les-bains et condamne Générale des eaux à payer 660 000 francs aux plaignants. Entre temps, un nouveau rapport d'expertise de la DDASS montre que l'eau distribuée n'est toujours pas potable. Cette fois les consommateurs portent plainte contre le District rural de Cruseilles qui a repris à son compte la gestion de l'eau. En 1990, les usagers obtiennent à nouveau 800 000 francs de dommages et intérêts, mais ce jugement sera cassé en appel.

D'autres procédures judiciaires du même type seront engagées par des adhérents ou des sympathisants de l'UFC. A la fin des années 1980, des abonnés de Palavas-les-Flots (Hérault), après avoir accusé leur distributeur (la Sogea) de leur servir une eau non potable, ont obtenu du Tribunal d'instance de Montpellier, le paiement de dommages et intérêts. Puis, en 1991, ce sont 35 abonnés du village de Charrais dans la Vienne qui décident avec le soutien de l'UFC-Poitiers de porter plainte contre le maire de la commune et contre le Syndicat départemental des eaux de la Vienne (Siveer) pour distribution d'eau impropre à la consommation, auprès du Tribunal de grande instance de Poitiers. Leur plainte est rejetée, mais ils obtiennent tout de même du distributeur le versement de 400 000 francs de dédommagement suite à la publication d'un rapport d'expertise prouvant la pollution des eaux distribuées.

L'affaire de Guingamp : quand le distributeur d'eau rejoint les consommateurs

L'affaire de Guingamp a fait date car pour la première fois, le distributeur n'a pas accepté d'endosser la responsabilité de la mauvaise qualité de l'eau. Elle se déroule en Bretagne, l'une des régions les plus fortement touchées par les pollutions d'origine agricole.

Cette affaire débute au cours de l'année 1994, lorsque 176 usagers portent plainte auprès du Tribunal d'instance de Guingamp pour distribution d'eau impropre à la

²⁹⁶ Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

consommation entre 1992 et 1994. Regroupés au sein d'un collectif de consommateurs proche de l'association Eaux et Rivières de Bretagne, le collectif Eau pure, les usagers obtiennent la condamnation de la société fermière, le 14 décembre 1995. Lyonnaise des eaux avait alors été condamnée à verser 250 000 francs de dédommagement.

Mais l'entreprise ne souhaite pas en rester là. Lyonnaise des eaux se sent prise au piège : vu la très mauvaise qualité de la ressource, chargée en nitrates et pesticides, elle doit engager des investissements pour traiter l'eau; mais le District de Guingamp ne souhaite pas réviser à la hausse un prix de l'eau déjà élevé, une hausse pourtant indispensable au financement des investissements. Le 27 janvier 1997, Lyonnaise des eaux porte plainte contre l'Etat auprès du Tribunal administratif de Rennes. L'Etat est accusé de négligence dans l'application du droit, en particulier pour ce qui concerne les pouvoirs de police à l'égard des installations agricoles classées. Le 2 mai 2001, l'Etat a été considéré comme responsable de la mauvaise qualité des eaux de surface et a été condamné à verser 750 000 francs de dommages et intérêts à l'entreprise. Le président du Tribunal a en particulier souligné les dysfonctionnements du Conseil départemental d'hygiène dont la tâche consiste trop souvent à régulariser des porcheries et poulaillers installés illégalement.

L'action en justice de Lyonnaise des eaux a été soutenue par l'association écologiste Eaux et Rivières de Bretagne qui est intervenue le 16 janvier 2001, quatre mois avant le jugement, auprès du Tribunal administratif pour demander au juge de faire droit à la demande de l'entreprise et de condamner l'Etat comme responsable de la dégradation de la ressource.

Alors que les premières affaires du début des années 1990 portent sur le respect des normes de qualité de l'eau, on note une certaine inflexion des discours vers un rapprochement des questions de prix et de qualité de l'eau à partir de la seconde moitié des années 1990. Ce rapprochement s'opère dans un contexte où les fortes hausses de prix incitent les associations de consommateurs nationales, l'UFC en tête, à dénoncer l'inflation.

Prix et qualité de l'eau : des problématiques étroitement imbriquées

Déjà en 1990, l'UFC précisait clairement que, d'après elle, le traitement de l'eau polluée ne saurait être une solution tenable pour le consommateur. Le problème doit être réglé à la source : reconversion des activités agricoles, réglementation de l'élevage intensif, protection des champs de captage, application du principe pollueur-payeur aux activités agricoles. *Que Choisir ?* dénonce en 1993 (n°297) le laxisme des Conseils départementaux d'hygiène qui ne contrôlent pas les sites agricoles classés. De plus, les journalistes

soulignent que les agriculteurs sont les seuls à ne pas verser aux agences de l'eau les taxes destinées à financer les opérations de prévention. Pour conclure, le magazine rappelle encore en 1998 (n°352) puis en 2001 que les dispositifs préventifs qui permettraient de réduire les émissions et les pollutions des champs de captage ne sont pas appliqués.

La conséquence reste que les consommateurs se trouvent contraints de payer les coûts de dépollution, sans participation réelle des agriculteurs :

« En attendant que le monde agricole rende des comptes pour la pollution dont il est responsable, ce sont les autres usagers qui subissent, soit la mauvaise qualité de l'eau, soit les frais qu'entraînent son traitement ou la recherche de nouvelles ressources ». *Que Choisir ?* n°297, septembre 1993.

D'après l'association, les consommateurs paient l'installation d'usines de dénitrification, la réalisation de nouveaux champs de captage et la recherche de nouvelles ressources en eau. Le coût de la dépollution entraîne une augmentation rapide des prix de l'eau alors que d'une part, le consommateur n'est pas responsable de la pollution et, d'autre part, les mesures de prévention et de réduction des émissions ne sont pas appliquées. Enfin, en 2001, *Que Choisir ?* ajoute un nouvel argument à la charge des usines de traitement : les sous-produits de traitement - les haloformes issus du traitement par le chlore - seraient tout aussi toxiques pour le consommateur que les substances polluant la ressource en eau. De 1990 à 2001, le discours de l'UFC reste identique : le traitement des eaux n'est pas une solution, il reste bien trop coûteux pour le consommateur et présente des risques pour la santé.

Avec ces revendications, l'UFC se rapproche étroitement de l'argumentaire des associations écologistes spécialisées dans le secteur de l'eau, comme Eaux et Rivières de Bretagne, qui entretient d'ailleurs des contacts réguliers avec l'UFC depuis la fin des années 1980. Eaux et Rivières de Bretagne et le Collectif Eau pure des Côtes d'Armor proposent d'articuler les registres de la consommation et de l'environnement²⁹⁷. Leurs discours, relayés par de nombreuses procédures judiciaires, entremêlent les thèmes de mobilisation au point que ces deux organisations ne peuvent être assimilées à de simples mouvements écologistes ou consuméristes. Ils ne se focalisent pas sur le tout écologie

(référence à la terre et aux seuls problèmes environnementaux) et ne visent pas non plus la question du rapport qualité-prix, qu'ils laissent volontiers à l'UFC. Si ces deux associations prennent en compte les problèmes d'augmentation des prix de l'eau, elles souhaitent l'inscrire dans une cause plus générale. Pour ces collectifs, la tarification n'est intéressante que si elle est reliée à un objectif environnemental et à une dénonciation de l'inaction des pouvoirs publics. Elles s'intéressent en amont à la préservation de la ressource et à la qualité des nappes phréatiques par la réduction des pollutions d'origine agricole. Pour Eaux et Rivières et le Collectif Eau pure, l'affaire de Guingamp a, par exemple, été l'occasion de dénoncer la mauvaise qualité de l'eau « potable » en y intégrant une dimension tarifaire. Comme l'UFC, les associations considèrent que le jour où la Bretagne aura résolu la question de la qualité de la ressource, le traitement de l'eau et sa qualité au robinet ne poseront plus de problème²⁹⁸.

L'exemple de la Bretagne contraste avec une approche cloisonnée de l'eau qui dissocierait eau de consommation et eau ressource. La Bretagne est marquée par une crise aiguë de la qualité de l'eau due aux modes de production agricole qui provoquent une baisse de la qualité des eaux brutes et impliquent des coûts élevés de traitement. Par essence, les thématiques environnementales et de consommations sont interconnectées. Ainsi, une des commissions d'usagers bretonnes est organisée autour de différents groupes de consommateurs ou de protection de l'environnement et des syndicats agricoles. Cette mise en débat conduit à une approche intégrée des problèmes et à une hybridation des thématiques environnementales et consuméristes.

²⁹⁷ Mallard, A. et Rémy, E. Comment les associations renouvellent le débat sur la qualité de l'eau. *Environnement et société*, 1999, n° 22, p. 72.

²⁹⁸ Jean-Luc Trancart, directeur délégué à la clientèle de Lyonnaise des eaux, s'oppose à cette idée. Selon lui, si l'on supprime ou réduit les pollutions d'origines agricoles, l'eau ne sera pas beaucoup moins cher. Le coût du traitement des nitrates et des pesticides ne représenterait que trois francs le m³. Sur un prix moyen de 17 francs, les 14 francs restant seraient incontournables.

b- Electricité : un embryon de revendication environnementale

Depuis les années 1980, le cœur des thématiques de discussion entre EDF et les associations ne traite pas d'enjeux de citoyenneté mais apparaît focalisé sur l'amélioration de la relation de service lors de la première décennie et sur la refonte des structures tarifaires, des modes de comptage, de facturation, de recouvrement et de traitement des plaintes au cours de la deuxième décennie. Jusque récemment, les problématiques environnementales n'ont pas été abordées lors des concertations entre EDF et les associations de consommateurs.

Pourtant, à la fin des années 1970, les débuts de la concertation étaient centrés sur la question de la sécurité des équipements nucléaires. De nombreuses associations familiales locales manifestaient leur inquiétude, en particulier celles situées à proximité de nouvelles centrales. Mais la concertation a rapidement éludé les questions de sécurité environnementale pour deux raisons principales :

- le mouvement familial ne représentait pas le cœur du réseau anti-nucléaire, avant tout animé par des associations de protection de l'environnement ;
- d'après EDF, les associations ont rapidement été rassurées grâce aux nombreuses visites de sites organisées à partir de 1983.

Récemment, en mai 2001, le registre de la citoyenneté est venu au premier plan de la concertation, à l'initiative de l'entreprise. Les associations ont été associées aux réflexions sur l'avenir du service public d'électricité en vue de la rédaction du livre Bleu « EDF et le service public d'électricité » qui résume les engagements de l'opérateur historique à l'aube d'une ouverture à la concurrence élargie. EDF a souhaité associer les organisations à cette réflexion qui concerne cinq thématiques :

- la préservation de l'environnement (choix énergétiques, enfouissement des lignes haute tension) ;
- la recherche (nouveaux modes d'énergie, nouveaux usages).
- la solidarité (péréquation tarifaire, droit à l'énergie) ;

- l'aménagement du territoire (principes d'égalité et de continuité, aides au développement local)²⁹⁹.

Les associations ont regretté de ne pas avoir eu le temps de préparer la réunion, ayant été prévenues moins d'un mois à l'avance par l'envoi d'un premier document de réflexion. Sur le thème de la protection de l'environnement, les associations insistent sur l'enfouissement des lignes. Sur l'énergie nucléaire, à l'image du point de vue de l'entreprise (dans la première version du livre bleu) et des prises de positions de l'INDECOSA-CGT, l'ensemble des associations s'accordent à affirmer que l'énergie nucléaire est profitable à la lutte contre l'effet de serre et la préservation de la qualité de l'air, mais souhaitent que la délicate question du stockage et du traitement des déchets soit maîtrisée. Enfin, concernant les actions de recherche, elles considèrent comme prioritaires le traitement des déchets nucléaires et les nouvelles applications électriques. Ainsi, à l'initiative de la Direction des affaires publiques d'EDF, la première concertation sur le livre bleu, suivie d'une seconde en novembre 2001, a pour la première fois dépassé le registre consumériste. Toutefois, ces prises de positions n'ont pas été le fruit d'un travail approfondi des associations. Ces dernières n'ont pas développé d'actions spécifiques sur le thème de l'environnement, à l'exception de l'UFC de la Vienne qui a déposé un recours au Conseil d'Etat contre l'opérateur historique.

Vivrélec : EDF face à ses contradictions

Récemment, en novembre 2001, une union locale de l'UFC s'est engagée pour la première fois dans une procédure à l'encontre d'EDF, mêlant registres consumériste et environnemental. L'UFC de la Vienne et Greenpeace France se sont associés pour déposer un recours devant le Conseil d'Etat à propos des publicités d'EDF sur le chauffage électrique³⁰⁰. Les deux associations affirment vouloir :

« lutter contre les abus du chauffage électrique coûteux et polluant et dénoncer le rôle majeur d'EDF dans sa diffusion en France ».

²⁹⁹ Les thèmes de la solidarité et de l'aménagement du territoire seront abordés au cours de la section suivante.

³⁰⁰ « Chauffage électrique : EDF l'impose, l'Etat se tait ». Communiqué de presse, Greenpeace France, UFC de la Vienne, 29 novembre 2001.

Les cibles sont les publicités Vivrélec, marque d'EDF grâce à laquelle l'entreprise entend relancer la diffusion du chauffage électrique en partenariat avec les installateurs, grâce à l'attribution de primes à l'équipement. Cette démarche marketing a été vivement dénoncée par l'UFC³⁰¹. Elle s'oppose selon l'association, à la mission de protection de l'environnement inscrite dans la loi de modernisation du service public d'électricité du 11 février 2000³⁰². Le recours a été examiné par le Conseil d'Etat le 3 novembre 2002. Le commissaire du Gouvernement a rejeté la plainte des deux associations.

Le secteur électrique apparaît pour l'instant relativement épargné par les actions en justice. EDF fait encore figure d'entreprise modèle aux yeux des usagers : peu de plaintes sont formulées (en comparaison de France Télécom) et les résultats des sondages restent satisfaisants. Le recours de l'UFC et de Greenpeace sur le chauffage électrique caractérise un phénomène isolé mais symbolise l'insertion progressive des préoccupations environnementales au sein des revendications des organisations de consommateurs.

6.3.3- La délicate question du consentement à payer

Du point de vue des usagers individuels, le problème de la protection de l'environnement ne peut pas être simplement envisagé en termes d'opinion publique. Il n'est pas coûteux de se déclarer favorable à la protection de l'environnement. Ainsi, même s'il apparaît que les usagers sont très majoritairement favorables aux politiques environnementales, rien ne dit qu'ils accepteront de payer plus cher pour préserver l'environnement. De plus, le consentement à payer des consommateurs doit être considéré en relation avec le niveau initial des prix. Pour l'électricité on peut supposer que les prix relativement bas laissent des marges d'augmentation acceptable pour atteindre certains standards

³⁰¹ Il convient de noter qu'à la fin des années 1970 l'UFC-Que Choisir ? avait tenu de vives positions anti-nucléaires s'associant aux controverses écologiques mais aussi économiques. L'association dénonçait l'impact des choix énergétiques pour les usagers en termes de coûts et de qualité environnementale. Elle avait intenté de nombreux procès à l'encontre des publicités sur le chauffage électrique, sans jamais obtenir gain de cause. Comme le mentionnent les synthèses des confrontations organisées par Michel Wiewiorka entre l'UFC et des cadres d'EDF, en 1986, l'organisation dénonçait la mise sous influence de la justice par l'Etat, ce dernier craignant selon elle de voir monter les conflits liés au chauffage électrique (Wiewiorka, 1989, p. 134).

³⁰² Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

environnementaux. En revanche, pour l'eau et surtout pour l'assainissement, la question de l'acceptabilité sociale des hausses de prix se pose avec plus d'acuité.

a- Electricité : les incertitudes précédant l'ouverture à la concurrence

Pour le secteur électrique, aucune anticipation du comportement des consommateurs ne peut être raisonnablement réalisée. Nous ne pouvons connaître à l'avance le comportement des consommateurs français lorsqu'ils auront le choix de leur mode de production d'énergie. A l'heure actuelle, seuls des sondages permettent de saisir le degré d'acceptabilité des hausses de prix.

Dans son baromètre sur les français et l'énergie, la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) suit tous les six mois l'évolution du consentement des français à payer plus cher pour protéger l'environnement. Pour la quatrième année consécutive, une question relative aux énergies renouvelables est posée aux personnes interrogées :

« Seriez-vous prêts à accepter une augmentation de votre facture d'électricité si vous aviez l'assurance que toute l'électricité que vous consommez soit produite à partir d'énergies renouvelables ? ». ³⁰³

Depuis 1999, les réponses se partagent presque équitablement entre 48% de oui et 50% de non. En 2002, le taux de refus a même gagné deux points par rapport à l'année précédente.

Le consentement à payer plus cher l'électricité verte concerne principalement des groupes de statuts socioculturels et socioprofessionnels plus élevés : 62% de cadres contre 46% d'ouvriers, 56% des diplômés du supérieur contre 37% des non-diplômés. Les jeunes sont aussi plus nombreux à se dire prêts à davantage : 53% des moins de 25 ans contre 32% des plus de 70 ans. Sur la majoration de prix consentie, la question n'a pas été posée depuis juin 2000 mais les résultats étaient éloquentes. Près de la moitié des personnes n'auraient accepté qu'une augmentation inférieure à 5%. L'augmentation moyenne acceptée étant de 6,5%.

³⁰³ Baromètre d'opinion sur les français et l'énergie. DGEMP-Observatoire de l'énergie/CREDOC. Juin 2002.

Ces sondages sont relativement encourageants, mais rien n'indique que les consommateurs se comporteront comme ils l'ont déclaré une fois le marché libéralisé. Aux Pays-Bas par exemple en juillet 2002, un an après la libéralisation du marché électrique, plus d'un million de consommateurs avaient déjà opté pour l'électricité verte, soit 14,7% des ménages³⁰⁴. En France, nous ne pouvons savoir si nous assisterons à un développement équivalent.

b- Eau : l'action environnementale confrontée à la dérégulation économique

Comme nous l'avons montré, depuis la fin des années 1990, l'évolution du système de valeurs rattaché au service public de distribution d'eau potable se manifeste par un renforcement des attentes environnementales de la population tant pour la qualité de l'eau du robinet que pour la qualité de la ressource. Ces attentes sont largement relayées par les distributeurs qui souhaitent affirmer leur professionnalisme sur les marchés du traitement des eaux et surtout de l'assainissement. Ces nouvelles valeurs sont également relayées par les autorités publiques et en particulier l'Union européenne. La directive cadre sur l'eau de décembre 2000³⁰⁵ marque un renforcement des réglementations environnementales dans le domaine de l'eau, et plus particulièrement dans celui de la protection des milieux aquatiques. L'objectif présenté est d'atteindre à l'échéance de 15 ans, une bonne qualité écologique pour l'ensemble des districts hydrographiques. Cette directive marque une accentuation certaine de la politique environnementale européenne : l'Union ne se contente pas de contraindre l'activité économique à respecter l'environnement mais fait de l'amélioration de la qualité des milieux un objectif en soi (Barraqué, 2001, p. 70).

Cependant, dans le même temps, la directive rappelle les exigences d'autofinancement des politiques de l'eau grâce à une tarification appropriée, c'est à dire le principe de la tarification au coût complet qui supprime en théorie toute subvention croisée ou tout financement public. Or, les principes de dérégulation économique, de vérité des prix et

³⁰⁴ Sources : <http://www.greenprices.nl/>

³⁰⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. JOCE n°L327 du 22 décembre 2000, p. 1-73.

d'amélioration de la qualité de la ressource brute ne sont pas forcément conciliables. Ainsi, Bernard Barraqué³⁰⁶ s'interroge-t-il : les européens ont-ils les moyens de s'offrir leurs services publics de l'eau à long terme ? L'auteur soulève plusieurs contradictions entre efficacité environnementale et autofinancement :

- Que comprend le système de financement au coût complet et celui-ci permet-il d'assurer une maintenance suffisante du patrimoine ? En théorie, le principe d'autofinancement recouvre les investissements et leur renouvellement. Seront-ils financés par emprunt, par provisions ou par des systèmes de péréquations mutualisés du type des agences de bassins ?
- L'application de la directive aura un coût d'investissement qui n'a pas, à l'heure actuelle, été évalué mais qui peut être très élevé. Par exemple, le coût d'application de la directive CEE 271/91 sur les eaux résiduaires urbaines a été chiffrée à 13 milliards d'euros pour la France.
- Si ces coûts de fonctionnement et d'investissement se répercutent sur les tarifs, les consommateurs accepteront-ils de nouvelles hausses de prix ? Comment les élus locaux réagiront-ils à la pression médiatique et associative ? Quelles seront les conséquences pour la stabilité de la gestion locale de l'eau ?

Comme nous l'avons vu précédemment, la dérégulation économique des services d'eau a entraîné d'importantes augmentations de tarifs depuis la fin des années 1980, à l'heure du renouvellement des réseaux. L'application des réglementations environnementales imposera de nouveaux investissements, qui devront en toute logique être supportés par les tarifs facturés et donc par les consommateurs. Quel sera le seuil à partir duquel le prix de l'eau ne sera plus acceptable ? Faudra-t-il socialiser ces coûts d'investissements comme par le passé au risque d'entrer en contradiction avec les objectifs d'autofinancement ? Les attentes de la population pour une amélioration de la qualité de la ressource et celles des associations de consommateurs pour une stricte application du principe de vérité des prix pourraient entrer en contradiction, au risque de déstabiliser plus encore le système local de gestion de l'eau.

³⁰⁶ Barraqué, B. Les enjeux de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. *Flux*, octobre-décembre 2001, n° 46, p. 72.

L'émergence concomitante des revendications consuméristes relatives à la stabilité ou à la baisse des prix de l'eau et des attentes de protection de l'environnement est potentiellement génératrice de tensions. Quand 61% des personnes interrogées par le CI Eau déclaraient qu'il trouvaient le prix de l'eau trop élevé en 2001, on peut en effet se demander si l'application des normes environnementales ne va pas engendrer des conflits et déstabiliser au plan local la gestion de l'eau.

6.3.4- Les contraintes environnementales, facteurs d'instabilité de la gestion locale de l'eau : l'exemple de l'Ardèche

Le cas du sud de l'Ardèche illustre les tensions provoquées par la conjonction de deux processus : l'adoption généralisée des obligations de tarification au coût complet et le renforcement des contraintes environnementales qui pèsent plus fortement sur la gestion de l'eau. En Ardèche, ces tensions ont provoqué des conflits entre le Syndicat des eaux et une association d'usagers locale : l'Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF). Les procédures judiciaires durent depuis plus de dix ans et le conflit n'est toujours pas résolu. Prise en étau, la collectivité doit gérer les tensions entre les figures du consommateur et du citoyen. Elle doit à la fois préserver l'environnement des effets du développement touristique et tenter de satisfaire les attentes des consommateurs, mécontents des augmentations de prix.

a- Les enjeux de protection de la ressource et de l'écosystème local

A partir du début des années 1980, l'enjeu est d'améliorer la qualité de l'eau de la rivière Ardèche et de ses affluents. Le programme Ardèche claire de 1984 a permis de construire une usine de production d'eau potable (Pont de Veyrieres), dont la gestion fut confiée au Syndicat des eaux de Basse-Ardèche (SEBA) en 1988. Cet équipement limite les prélèvements dans les cours d'eau qui provoquaient, en période d'étiage, une détérioration de la qualité des eaux de baignade. D'après le Syndicat, ce programme a permis d'améliorer la qualité des eaux distribuées. Auparavant, de nombreuses petites sources alimentaient les usagers mais l'eau distribuée ne respectait pas les normes de potabilité. La construction d'une usine de production d'eau potable a permis de limiter les prélèvements

en eaux de surface et d'assurer la qualité de l'eau distribuée. Le programme Pont de Veyrières a été financé par l'Etat et le Conseil général.

En parallèle, le SEBA finance depuis 1985 un important programme d'équipement pour l'alimentation en eau potable. Après la construction de l'usine de production, l'enjeu était de connecter les ménages au réseau principal. Jusqu'alors, de nombreux villages disposaient de leur propre réseau de petite taille, alimentés par des sources. Cette extension du réseau a été fort coûteuse du fait de la faible densité de la région. De plus, au début des années 1990, de nombreuses communes ont adhéré au syndicat pour bénéficier des investissements qu'elles ne pouvaient financer par elle-même.

Enfin, pour l'assainissement, les contraintes topographiques et les fortes amplitudes démographiques saisonnières liées à l'activité touristique ont contraint le SEBA à surdimensionner l'équipement en stations d'épuration. Avant le programme d'investissement, de nombreuses petites communes rejetaient directement les eaux usées dans les cours d'eau. Aujourd'hui, la capacité d'assainissement du SEBA est de 40 000 habitants pour une population raccordée variant de 14 000 à 30 000 habitants l'été. L'amélioration de la gestion de l'eau, enjeu environnemental et de développement touristique, a entraîné une augmentation des coûts.

b- Des hausses des prix sources de conflits

A partir de 1992, la mise en place de l'instruction comptable M49 a obligé le Syndicat à financer l'ensemble des coûts du service par les factures et à réduire le financement du budget de l'eau par les budgets communaux. En conséquence, le prix de l'eau est passé de 11,80 francs le m³ en 1992 à 17,84 francs en 1995 puis à 27,56 francs de 1996 à 2001.

L'Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF), créée en 1993, a contesté, avec ses quelques 1200 adhérents, les augmentations de prix. Elle dénonce des surinvestissements. La construction d'une usine de production d'eau potable et de stations d'épuration n'était pas à ses yeux justifiée. Au vu de la relative abondance de la ressource locale (diverses sources), elle considérait que l'équipement construit par le Conseil général

(Pont de Veyrières) n'était pas nécessaire. Elle refuse de croire que le consommateur n'a pas participé au financement de l'équipement et considère que les hausses de prix sont pour une grande part imputable à ces investissements injustifiés. Enfin, elle soupçonne que le contrat d'affermage signé avec la SAUR (groupe Bouygues) a entraîné l'enrichissement abusif de la société au détriment des consommateurs. Cette incompréhension entraîne une succession de contentieux opposant des usagers au syndicat et à son fermier depuis bientôt dix ans sans aboutir à une résolution du conflit.

Encadré monographique n°10 :

L'impasse des actions en justice : l'exemple de l'Ardèche

Depuis 1993, de 500 à 650 usagers ont placé les montants des factures sur compte bloqué auprès d'un huissier (seulement le montant « eau » jusqu'en 1996 puis l'ensemble eau et assainissement).

Le 7 juin 1996, les élus du SEBA (à l'unanimité moins deux voix) votent l'assignation en justice des 585 réfractaires. Par une décision du 15 septembre 1998, les tribunaux d'instance d'Aubenas et de Largentière sursoient à statuer en attendant la décision du Tribunal administratif de Lyon saisi par l'ACF à propos de la validité du contrat d'affermage (liant le syndicat et la SAUR).

Le Tribunal administratif de Lyon rend son jugement le 21 mai 2000 et déclare illégaux le contrat d'affermage de 1982 et certains avenants. Moins de deux mois plus tard, sous l'effet de cette décision, le président et le bureau du syndicat des eaux présentent leur démission. En conséquence, 358 usagers saisissent le Tribunaux d'instance de Largentière et 227 celui d'Aubenas (qui avaient décidé de surseoir à statuer en 1998) pour demander que les contrats d'abonnements entre le syndicat et les usagers soient annulés. Par une décision du 20 mars 2001, le Tribunal de Largentière n'annule pas les abonnements mais nomme deux experts pour fixer le prix de l'eau. A l'inverse, le 16 juin 2001, le Tribunal d'Aubenas décide de déclarer le contrat d'abonnement valide et de condamner les 227 usagers à payer. Ces derniers ont fait appel et l'affaire suit son cours.

Entre temps, en janvier 1998, la SAUR assigne onze usagers devant le Tribunal de grande instance de Privas. Ils seront condamnés à payer par la Cour d'appel de Nîmes le 2 septembre 1998. Ensuite, le 20 avril 1999, la SAUR décide de couper l'eau à 19 usagers qui refusent de payer. Le 26 avril, le Tribunal de grande instance de Privas condamne la SAUR pour voie de fait à rétablir l'eau. Mais, suite à l'appel de la SAUR, la Cour d'appel de Nîmes condamne le 14 octobre 1999, les 19 usagers à payer.

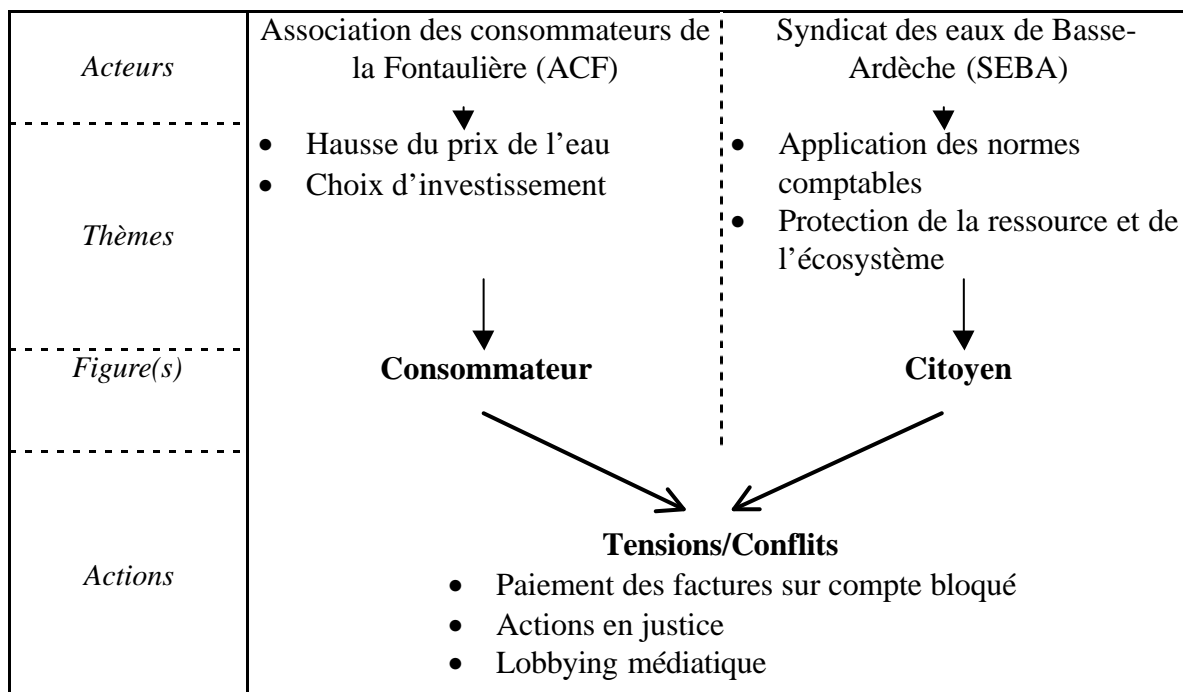
A côté des procédures judiciaires, le Syndicat des eaux n'entamera le dialogue, longtemps demandé par l'association qu'au début de l'année 2001, après sept ans de bras de fer. Les impayés s'élèvent à 11 millions de francs pour le SEBA et 6 millions de francs pour la SAUR.

Comme nous l'avons détaillé en encadré, l'ACF a engagé deux actions principales pour contester les hausses de prix. La première s'illustre par le paiement des factures sur compte bloqué pratiqué par près de 600 des 1700 adhérents de l'associations depuis 1992. Cette action incite le Syndicat des eaux et la SAUR à engager les premiers des actions en justice à l'encontre des usagers réfractaires pour obtenir le paiement des factures. De fait, entre 1993 et la fin de l'année 2000, les rapports entre l'association d'usagers et le SEBA n'ont pas été caractérisés par le dialogue et la concertation. Jusqu'en 2000, les représentants du syndicat ont le plus souvent refusé de rencontrer l'association et les deux premières réunions de la commission en 1995 et 1996 ont échoué, largement minées par le climat conflictuel.

Suite aux plaintes du SEBA et de la SAUR à son encontre, l'ACF répond en demandant au Tribunal administratif de Lyon l'annulation du contrat d'affermage de 1982. Cette action parallèle au paiement des factures sur compte bloqué bénéficie d'un large relais dans la presse régionale. Le point d'orgue du conflit est le 19 avril 1999 lorsque la SAUR coupe l'eau à 19 usagers. Une centaine de militants bloque la nationale 86 et manifeste à Aubenas pour demander la baisse du prix de l'eau. A la fin de l'année 1999, le rapport de force commence à s'inverser, l'association obtient l'annulation du contrat d'affermage par le Tribunal administratif ce qui entraîne la démission de l'ensemble du bureau du Syndicat intercommunal.

Enfin, au plan national, tout comme l'association Eau secours de Grenoble, l'ACF s'engage dans la Coordination des associations de consommateurs d'eau (CACE) dont les prises de position sont centrées sur la baisse du prix de l'eau et le retour à la gestion directe.

Figure n°10 : **Les tensions entre les problématiques environnementales et consuméristes : l'exemple de l'Ardèche**



c- Renouer le dialogue pour sortir de l'impasse

A la fin de l'année 2000, le nouveau président du syndicat affirme sa volonté de renouer les pourparlers avec les usagers. Une nouvelle réunion de la commission des usagers est convoquée le 25 janvier 2001. Les discussions ont porté sur les modalités de gestion de l'eau. Le président du syndicat a reconnu que l'établissement devait fournir plus d'informations aux usagers et faire preuve de pédagogie. Dorénavant, il souhaite une concertation régulière avec les associations d'usagers (ACF, INDECOSA-CGT, ASSECO-CFDT, CLCV) en amont des prises de décision. Lors de la réunion de janvier 2001, le SEBA a exposé les spécificités de la gestion de l'eau dans cette partie du département :

- une faible densité démographique qui induit une faible rentabilité des investissements ;
- une forte amplitude démographique saisonnière qui impose d'adapter les capacités d'assainissement et d'adduction aux pics de consommation estivaux ;

- une nécessité de respect de l'environnement, principale richesse touristique du département qui implique de réduire les prélèvements en eaux de surface (rivières) et d'élever la qualité des eaux rejetées après assainissement.

Le président du syndicat a fait part des difficultés financières supplémentaires que vont engendrer le nécessaire renforcement des infrastructures d'assainissement à moyen terme. Pour éviter une nouvelle augmentation de prix, il a suggéré que les communes adhérentes participent aux financements des nouveaux équipements³⁰⁷. Au sein de la commission consultative, le président du syndicat tente de sensibiliser les usagers aux enjeux financiers liés au tourisme et à la préservation de l'environnement qui impliquent des investissements coûteux et difficiles à rentabiliser. Pour cela, il souhaite associer la commission aux activités du syndicat : débats sur les nouveaux investissements, sur le choix d'un nouveau cabinet pour le contrôle de la SAUR et sur la réalisation d'un audit préalable au renouvellement du contrat d'affermage. Cet audit permettrait d'étudier en amont toutes les solutions, y compris celle de la régie.

L'exemple de l'Ardèche éclaire une autre forme de conflit centré sur des thématiques citoyennes. Cette fois, ce ne sont pas les modalités de gestion qui sont mises en cause mais les choix d'investissements, liés aux impératifs de protection de l'environnement. Depuis deux ans, le Syndicat des eaux de Basse-Ardèche tente de renouer le dialogue avec l'ACF. Pour le président du syndicat, l'enjeu financier est de taille. Le volume total des impayés s'élève à près de 11 millions de francs pour le Syndicat (plus 6 millions de francs pour la SAUR et 3 millions de francs pour l'Etat et l'Agence de l'eau). Pour sortir de la crise, l' élu tente de transformer le consommateur en citoyen en le sensibilisant à des enjeux transversaux : renforcement de l'assainissement collectif, protection de l'environnement et développement touristique.

Cet exemple montre bien les tensions qui pèsent sur le secteur de l'eau, entre les registres de la consommation et de la citoyenneté. La montée des préoccupations environnementales et sanitaires de l'opinion publique, relayées par les normes européennes et les investissements des collectivités locales et des distributeurs, se

confrontent au principe consumériste de vérité des prix – qui suppose une tarification au coût complet. Or, l'acceptabilité sociale des hausses de prix de l'eau apparaît de plus en plus limitée, ce qui génère d'importants conflits. A l'articulation entre ces problématiques, seules des associations telles qu'Eaux et rivières de Bretagne ou l'UFC tente la synthèse en défendant que la limitation des pollutions agricoles à la source permettrait de réduire les coûts de traitement et donc le prix payé par l'utilisateur. Dans le secteur électrique, la problématique ne se pose pas encore dans ces termes. Bien que, comme pour l'eau, l'opinion publique apparaît largement pro-environnementale, rien ne nous permet d'anticiper le comportement des consommateurs sur le futur marché énergétique, ouvert à l'électricité verte.

³⁰⁷ Ce type de financement serait dérogatoire à l'instruction comptable M49.

6.4- LA COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE : UNE PREOCCUPATION MARGINALE DES CONSOMMATEURS

Après le développement des trois premières sections, la mobilisation des usagers sur les registres de citoyenneté apparaît centrée sur de nouveaux enjeux. Le principal est celui de la protection de l'environnement qui émerge de façon rapide depuis une demi-douzaine d'années. En parallèle, ponctuellement, les enjeux de transparence de gestion dans le secteur de l'eau peuvent devenir une problématique structurante des débats publics locaux, en particulier lors de fortes augmentations de prix ou suite à des affaires de corruption. Toutefois, au-delà de ces enjeux récents, nous pouvons nous interroger sur les valeurs traditionnellement associées aux services publics. Comme nous l'avons montré au cours du chapitre 4 l'ancienne figure de l'utilisateur du service public était étroitement corrélée au compromis social autour des services publics au cours des années 1930 et réalisé après-guerre. La forme de service dont bénéficiait l'utilisateur se caractérisait par un accès réputé égalitaire et universel, associé à une offre bon marché dont les coûts étaient socialisés (subventions publiques, péréquations tarifaires).

Dans un contexte de remise en cause des schémas de régulation – libéralisation, création d'autorité de régulation, nouvelles réglementations sur le service universel – et de financement des services de réseaux – tarification au coût complet, dé-péréquation tarifaire, comment les usagers prennent-ils en compte les valeurs traditionnellement associées aux services publics marchands ? Revendiquent-ils le maintien de missions de service public ou d'une cohésion sociale et territoriale ? Nous traiterons successivement de l'accessibilité territoriale (couverture et égalité d'accès) et de l'accessibilité sociale (dispositifs de solidarité, péréquations tarifaires) au service.

6.4.1- L'accessibilité géographique : un enjeu dépassé

L'équipement du territoire et plus largement l'accessibilité géographique aux réseaux demeurent complètement absents des revendications des associations de consommateurs. Pourtant, comme nous l'avons montré au cours du premier chapitre, l'universalisation des réseaux a été un facteur structurant du développement des services publics marchands

entre les années 1930 et 1970, pour les services d'eau, d'électricité puis plus tardivement pour les services de télécommunications. Pourquoi les préoccupations territoriales sont-elles si peu présentes dans les discours des associations et dans les enquêtes d'opinion réalisées ?

Nous montrerons qu'avec l'achèvement de l'équipement du territoire national et la généralisation de l'accès des ménages aux réseaux de base, les problématiques d'accessibilité territoriale deviennent des enjeux de second rang, dissimulés sous des préoccupations nouvelles de qualité de service, de justesse des prix et d'efficacité économique. Néanmoins, les principes d'égalité d'accès et de continuité de la fourniture du service réapparaissent en cas de dysfonctionnement des réseaux, preuve que ces enjeux restent bien présents.

La généralisation des réseaux d'eau potable a été achevée en France au cours des années 1960, grâce à d'importants financements publics, en particulier par le biais des budgets communaux et du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE). Depuis le début des années 1980, les valeurs traditionnelles d'accès au service se sont effacées progressivement. A la fin des années 1980, nous pouvions encore observer dans quelques départements ruraux, comme l'Ardèche, des politiques de connexion des ménages aux réseaux collectifs pour des motifs de sécurité sanitaire (nouvelles normes) ou de sécurisation de la ressource. Dans le sud de l'Ardèche par exemple, les programmes d'adduction d'eau du début des années 1990 visent à limiter les prélèvements sur de petites sources locales pour privilégier une distribution régulière d'une ressource abondante et de qualité, issue d'une nouvelle usine de production. En général, l'eau potable est devenue un bien dont l'accès n'apparaît plus problématique au vu de l'extension universelle du réseau.

Pour le secteur électrique, la généralisation du réseau de distribution a été achevée au début des années 1960. Dans un second temps, au cours des années 1970, l'objectif prioritaire d'EDF était d'assurer la sécurité d'approvisionnement du territoire et l'indépendance énergétique, grâce au programme électronucléaire.

Pour le secteur des télécommunications, l'extension universelle du réseau est plus tardive. A partir de 1971, l'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (AFUTT) exerce une pression constante auprès des pouvoirs publics

pour que la France rattrape son retard d'équipement téléphonique. L'association fait valoir des arguments simples : d'une part, selon une estimation de l'association, le retard coûtait au pays environ 2% du produit national brut en 1971 et limitait la compétitivité du pays, d'autre part la France se trouvait au 98^e rang mondial pour l'automatisation des lignes et comptait moins de lignes pour 100 habitants que l'Espagne. En 1974, le taux d'équipement des ménages se limitait à 23% et les délais de raccordement étaient très longs. En 1975, un plan d'action prioritaire pour la modernisation et l'extension du réseau téléphonique est mis en place. Comme le note Nicolas Curien³⁰⁸, la Direction générale des télécommunications (DGT) fut autorisée à s'endetter pour réaliser un programme pluriannuel d'investissement à la hauteur des efforts à réaliser. En dix ans, le taux d'équipement des ménages a atteint 90% (1985), grâce à un effet de club massif qui a poussé les ménages à se connecter entre 1975 et 1980.

Une fois cette longue phase de généralisation des services achevée, on assiste à une transformation de l'attitude des usagers par rapport au service. Lorsqu'on est raccordé, et *a fortiori* lorsque tout le monde l'est, les consommateurs considèrent la situation comme acquise et l'attention se porte sur les caractéristiques du service fourni (prix et/ou qualité de service). La notion d'efficacité et de qualité de service s'est substituée à la notion d'équipement. Une fois la généralisation de celui-ci achevée, l'infrastructure s'efface devant le service. Dans les secteurs de l'électricité et de la distribution d'eau, deux types de valeurs nouvelles masquent désormais les valeurs traditionnelles d'accès au service : les valeurs d'efficacité et de qualité de service et les valeurs environnementales qui se renforcent depuis cinq ans aux yeux de la population et des associations de consommateurs. Nous assistons à un décalage identique des valeurs associées au service public dans le secteur des télécommunications. Dès l'achèvement du rattrapage téléphonique au début des années 1980, l'AFUTT s'est déportée d'un lobbying en faveur de l'équipement du territoire à des revendications en faveur de l'amélioration de la qualité de service. Dans cette logique, au cours des années 1980, les concertations entre EDF, la Direction générale des télécommunications et les associations de consommateurs se sont concentrées sur l'amélioration de la qualité de service. De même, les débats sur l'offre de service (règlements, contrats, qualité de l'accueil et de la facturation) deviennent des

³⁰⁸ Curien, N. *Economie des réseaux*. Paris: La découverte, 2000. p. 28.

éléments récurrents des commissions consultatives des services publics locaux ou des groupes témoins réunis par les distributeurs d'eau.

Même si elles sont absentes des débats, les valeurs traditionnelles d'accès au service – égalité et continuité – réapparaissent en cas de dysfonctionnements des services. Les tempêtes de décembre 1999 par exemple ont rappelé le caractère essentiel des services d'électricité et de télécommunications, en remettant à l'ordre du jour le principe de continuité. Cette exigence réapparaît en cas de défaillances à grande échelle comme ce fut le cas de fin décembre 1999 à fin janvier 2000 dans le sud-ouest de la France. La crainte de la coupure est aussi mentionnée par les associations de consommateurs lors des débats sur la libéralisation pour dénoncer les défaillances des marchés ouverts en Californie, en Australie ou en Espagne où une concurrence peu régulée et les difficultés de planification de la production électrique ont engendré des coupures plus ou moins longues.

L'achèvement de la généralisation des services de réseaux explique l'absence de mobilisation relative à l'accessibilité géographique au service. Cependant, d'autres problématiques socio-territoriales demeurent marginales dans le discours des associations de consommateurs, alors qu'elles apparaissent primordiales aux yeux d'autres représentants des usagers-citoyens (associations caritatives, collectivités locales, Etat) :

- les conditions de couverture territoriale des nouveaux services de télécommunications ;
- les difficultés d'accessibilité sociale aux services ;
- le problème du maintien et de l'extension des péréquations géographiques nationales.

6.4.2- La généralisation des nouveaux services de télécommunications : une attente des collectivités ignorée des associations

Sur le plan de la couverture du territoire en services de télécommunications – téléphonie mobile et haut-débit – aucune association n'a engagé d'action en faveur de l'universalisation des réseaux ou de leurs extensions. Seules, deux associations,

l'INDECOSA-CGT³⁰⁹ et l'Association Léo-Lagrange de défense des consommateurs (ALLDC)³¹⁰ ont demandé que la couverture universelle de téléphonie mobile devienne une mission du service public de télécommunications.

Les représentants des collectivités locales, de l'Etat et l'Autorité de régulation ont pris en charge les questions de couverture de téléphonie mobile et d'infrastructures haut-débit. Pour ces deux réseaux de communications, des mesures ont été engagées lors du Conseil interministériel d'aménagement du territoire et de développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001. Le CIADT a fixé des objectifs de couverture universelle de téléphonie mobile d'ici la fin 2004 et en réseau haut-débit avant la fin 2005 (CIADT, 2001, p. 26).

Pour la téléphonie mobile, des collectivités locales s'étaient déjà mobilisées au cours de l'années 2000 pour demander aux opérateurs de couvrir leur territoire. Le maire du Cheylard en Ardèche avait sollicité Itinéris pour demander la couverture du canton dans les plus brefs délais. Les motifs invoqués portaient sur les impératifs de développement économique et touristique de la zone. D'après le maire, de nombreuses entreprises de son territoire songeaient à se délocaliser dans la proche vallée du Rhône pour bénéficier des infrastructures de communications. Cette action avait reçu le soutien des associations d'hôteliers et des professionnels du tourisme. D'autres actions de lobbying engagées par des collectivités locales pouvaient aussi être relevées dans le Massif Central où sont encore recensées la grande majorité des zones blanches. Par conséquent, ce ne sont pas les associations de consommateurs mais les élus locaux qui se sont mobilisés en premier pour demander l'achèvement de la couverture de téléphonie mobile. Suite à ces premières interventions, le CIADT du 9 juillet 2001 a déterminé des mesures qui ont contribué à relancer le mouvement de généralisation des réseaux de téléphonie mobile. En 2000, le secrétariat d'Etat à l'Industrie réalise le premier bilan de la couverture territoriale de téléphonie mobile en 2000. D'après cet état des lieux, repris dans le rapport du CIADT (2001, p. 26) 8,4% du territoire n'était couvert par aucun réseau (zone blanche), 390 000 personnes n'avaient accès à aucun service de communication mobile sur leur lieu de

³⁰⁹ Entretien avec Denise Rache, représentante de l'INDECOSA-CGT aux concertations de France Télécom, le 25 septembre 2001.

³¹⁰ « Entretien avec Janine Argudo de l'Association Léo Lagrange ». *La lettre de l'ART*, n° 17, avril 2001, p. 20.

résidence et près de 1500 communes ne disposaient pas d'une couverture effective de leur centre. Le programme lancé par le Gouvernement prévoyait l'achèvement prioritaire de la couverture des centres de villages non équipés et certains axes de transports. Plusieurs outils ont été mis en place pour atteindre ces objectifs. Le premier et le principal est le cofinancement public-privé du déploiement des infrastructures. L'Etat s'était engagé à débloquer une enveloppe de 500 millions de francs pour cofinancer à parité avec les collectivités et les opérateurs (respectivement 500 et 400 millions de francs). Deux solutions concrètes ont été envisagées :

- les sites dont la couverture sera mutualisée grâce au partage d'infrastructures passives : au moins deux opérateurs sur trois devront se déployer dans ces zones dans les deux ans. Dans ce cas, plusieurs réseaux continuent à cohabiter au sein des mêmes infrastructures passives. La compétition entre les réseaux est maintenue sur ces zones comme pour les zones couvertes ;
- les sites dont la couverture sera réalisée par un réseau unique, commun aux trois opérateurs (itinérance) : dans ce cas, il n'y a plus de compétition entre réseaux puisque les trois entreprises utilisent le même, mais seulement entre les services et les tarifs. Cette solution est mise en place en concertation entre les trois entreprises lorsque le développement d'un seul réseau est jugé plus rentable.

Dans les deux cas, l'infrastructure passive (station de base non équipée) est financée sur fonds publics (l'Etat et les collectivités locales à parité). Les opérateurs paient l'équipement en télécommunications des infrastructures passives et leur exploitation. Dans ce cadre, le 24 septembre 2002, Orange, SFR et Bougues Télécom ont présenté à l'ART une position commune en vue du déploiement des réseaux d'itinérance dans l'ensemble des zones blanches. 200 sites ont été retenus en vue du partage d'infrastructures passives entre au moins deux opérateurs. Par ailleurs, après une phase d'expérimentation technique, les entreprises réalisent à l'heure actuelle une cartographie des zones blanches restantes où la mise en place d'un seul réseau d'itinérance est plus rentable. Pour l'itinérance, les coûts d'investissement (activation des infrastructures passives) seront financés sur fonds publics et les coûts fixes d'exploitation payés à part égale par les trois entreprises et les coûts de fonctionnement seront répartis en fonction du trafic généré par chaque entreprise.

Pour conclure, l'achèvement de la couverture en réseau de téléphonie mobile est un enjeu qui a été pris en main conjointement par l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs. Les associations de consommateurs ne sont pas intervenues sur cet enjeu territorial pourtant jugée d'une grande importance par les élus locaux et le ministère de l'Aménagement du territoire.

Pour ce qui concerne le développement des réseaux haut-débit, le CIADT de juillet 2001 s'est fixé un objectif ambitieux à travers la généralisation d'un accès à 2Mbps pour tous à l'horizon 2005. Le Gouvernement avait annoncé le soutien aux projets territoriaux par la Caisse des dépôts et consignation (CDC) grâce au déblocage d'un fonds de 1,5 milliards de francs d'une part, et la mise en place de prêts aidés sur trente ans qui peuvent être accordés par la CDC aux collectivités porteuses de projet. Les projets en question sont principalement des projets d'infrastructures passives (fourreaux et fibre noire) qui visent avant tout à faciliter l'accès des opérateurs aux zones moins ou non rentables en limitant les coûts d'équipement. Dans cette logique, l'ART souligne clairement que l'intervention des collectivités locales doit être supplétive pour accompagner ou stimuler l'arrivée d'opérateurs privés sur les zones moins rentables. Ces dernières ne peuvent en aucun cas exercer le rôle d'opérateur de télécommunications et sont, pour l'instant, simplement autorisées à développer des réseaux passifs qui seront ensuite équipés, loués ou concédés³¹¹. Mais comme le souligne Marie-Claire Barré-Vinchon (2001, p. 324), le rôle des collectivités locales et de l'Etat n'est pas encore clarifié dans ce domaine tant au plan juridique qu'au plan des politiques locales engagées. Le flou reste entier sur le type d'infrastructures que les collectivités sont autorisées à développer. De plus, l'Autorité de régulation des télécommunications n'a pas réalisé de bilan récent qui permette de mesurer la portée de ces mesures et des projets lancés par les collectivités sur le taux de couverture du territoire en infrastructures haut-débit.

³¹¹ Dans cette logique des collectivités telles que le Grand Toulouse ou le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communications (SIPPEREC) ont initié des projets de développement de réseaux métropolitains de fibres noires. Ce type de projet inscrit adossé à des délégations de service public est compatible avec les prescriptions de la loi de réglementations des télécommunications de 1996. Pour de plus amples développement sur ces initiatives locales de télécommunications voir la thèse de Marie-Claire Barré-Vinchon (2001, p. 315).

En tout état de cause, les organisations de consommateurs ne se saisissent toujours pas des enjeux d'accessibilité territoriale au haut-débit, alors que ces inégalités représentent à l'heure actuelle les principales formes de disparités territoriales dans ce secteur, l'universalisation des réseaux de téléphonie mobile étant en voie d'achèvement.

6.4.3- L'accessibilité sociale : une préoccupation mineure

Le seul équipement du territoire ne garantit pas l'accès de tous au service. Encore faut-il que les usagers puissent payer la fourniture, recouvrer leurs créances ou le cas échéant bénéficier du maintien du service. Après avoir présenté les mesures destinées à favoriser l'accessibilité sociale au service, nous montrerons que ce thème reste une revendication mineure des associations d'usagers, ces dernières étant pour l'essentiel, satisfaites des mesures mises en place.

a- Des problèmes pris en charge par l'Etat, les collectivités locales et les entreprises

Dans le secteur de l'eau, les difficultés d'accès au service se sont accrues suite aux fortes augmentations du prix de l'eau des années 1990. L'eau ne représente plus une ressource abondante et bon marché et les usagers doivent aujourd'hui faire face à des problèmes d'endettement et de coupures. En parallèle, l'universalisation du réseau rend d'autant plus essentiel le besoin d'un accès continu, sans coupure pour cause d'insolvabilité. Le droit à l'eau répond donc à une réalité sociale nouvelle (hausse des prix et nouvelles difficultés de paiement, développement de la précarité) et à des standards de cohésion sociale plus structurants que par le passé³¹². Le droit à l'eau, avant d'être inscrit dans les textes, est considéré depuis sa généralisation comme un acquis indiscutable. A la fin des années 1990, ce sont les associations caritatives, des élus locaux et l'Etat qui mettent à l'ordre du jour la constitution d'un véritable droit à l'eau et en appellent au renforcement de l'intervention publique. Le droit à l'eau a été affirmé pour la première fois par la loi du 29

³¹² Coutard, O. L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 9.

juillet 1992 relative au revenu minimum d'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Il a été renforcé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui précise que :

« toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau ».

Comme dans le secteur de l'eau, pour le secteur électrique ce sont le législateur, les élus locaux et EDF qui ont pris en charge les enjeux de solidarité. En parallèle, les associations caritatives réunies au sein de l'UNIOPSS³¹³ (Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux) exerçaient depuis les années 1980 un lobbying auprès des entreprises et de l'Etat pour obtenir la mise en œuvre de mesures sociales en direction des publics précaires ou pauvres (Marin et Noto, 1998, p. 107). Comme le droit à l'eau, le droit à l'énergie a pour la première fois été affirmé par la loi relative au revenu minimum d'insertion de 1992 puis repris par la loi de lutte contre les exclusions de 1998 et la loi de modernisation du secteur électrique de 2000 (Coutard, 1999, p. 13). La loi de 1992 prévoit en particulier, l'obligation de maintien de l'accès à l'énergie aux familles les plus démunies. En parallèle, les chartes et conventions ont permis depuis 1985 de déployer un ensemble de dispositifs d'aides.

b- Des dispositifs relativement efficaces

Pour le secteur électrique, les premières aides mises en place concernent le traitement des impayés. Elles ont été développées depuis 1984-85 grâce aux conventions pauvreté-précarité puis relayées par les signatures en novembre 1996 et avril 2000 de la charte puis de la convention solidarité énergie, par l'Etat, EDF et GDF³¹⁴. Depuis 1994, les engagements solidarité d'EDF prévoient la création de correspondants solidarité dans chaque centre EDF-GDF services, l'engagement d'une contribution renforcée au Fonds de

³¹³ L'UNIOPSS regroupe les associations du Secours catholique, du Secours populaire, d'ATD Quart-monde, de la Croix Rouge et de l'Entraide protestante.

solidarité énergie et le développement de conseils préventifs sur l'usage de l'électricité. La charte de 1996 complète ces dispositifs par le service maintien de l'énergie (SME) qui prévoit un service minimum en cas de non-paiement des factures (puissance maximale de 3 kWh).

Cependant, ce système ne permet pas de résoudre les situations de pauvreté durable. Il permet d'aider ponctuellement les ménages, mais lors de la facture suivante certains ménages pauvres peuvent se trouver à nouveau endettés. Pour tenter de répondre à cette limite, le GRETS³¹⁵ et le médiateur d'EDF, désormais en charge de la mise en œuvre des mesures de solidarité, ont expérimenté en 2001 une aide mensualisée aux usagers durablement précaires. Ces dispositions sont indispensables pour garantir le droit à l'énergie et dépasser des soutiens financiers de secours. En parallèle, EDF expérimente un volet préventif : aides à la maîtrise de l'énergie et à l'isolation. Par exemple, EDF s'était déjà engagée dans des aides financières et techniques à la réhabilitation de logements HLM à la cité des Grands Pêcheurs de Montreuil. Cette intervention répondait à l'action de la Confédération nationale du logement qui avait dénoncé entre 1995 et 1997 les factures exorbitantes payées par des usagers captifs de logements dégradés et mal isolés (Guibert, 1998, p. 35). Cet exemple montre que l'action préventive suppose des engagements techniques et financiers qui n'ont pas encore fait l'objet d'un large développement. Or, les études du GRETS montrent que ces mesures restent peu ou pas appliquées.

En guise de bilan, dans son rapport annuel de 2001, le médiateur d'EDF propose l'approfondissement de deux voies : la réduction de la facture mensuelle du client grâce à des aides régulières et la mise en place de diagnostics de la consommation et des installations des usagers (support de conseils, adaptations tarifaires ou aides directes à la réhabilitation de logements). Ces initiatives paraissent nécessaires pour garantir un véritable droit à l'énergie qui n'est pas à l'heure actuelle garanti. En 2002, la politique de solidarité d'EDF a été relancée grâce à la signature du Contrat de service public entre l'Etat et EDF qui prévoit un doublement de la contribution d'EDF au Fonds de solidarité énergie, pour atteindre la somme de 20 millions d'euros. Cette enveloppe permettra peut-

³¹⁴ Marin, R et Noto, R. La gestion des impayés d'eau et d'énergie : stratégies d'entreprises et services aux plus démunis. *Politiques et Management Public*, décembre 1998, vol. 16, n° 4, p. 105.

³¹⁵ Groupe de recherche énergie technologie et société – Electricité de France.

être de dépasser un système d'aide trop ponctuel et de réduire les difficultés de paiement à long terme.

Pour le secteur de l'eau, la première initiative concrète date du 6 novembre 1996 avec la signature par des représentants des collectivités locales³¹⁶, de l'Etat et des distributeurs d'eau de la charte relative au maintien des services publics de l'eau pour les plus démunis. Cette charte signée en même temps que la charte solidarité énergie ne prévoit pas comme cette dernière la création d'un fonds de solidarité mais une procédure plus complexe d'abandon des créances des parties concernées (distributeurs, Etat et collectivités locales) (Coutard, 1998, p. 151). De plus, comme pour la charte solidarité énergie, la charte solidarité eau prévoyait la création de commissions départementales³¹⁷. Du côté des dispositifs d'aides, la charte solidarité eau considérait comme équivalente la faible consommation et la consommation des ménages à faibles revenus en prévoyant la mise en œuvre de tarifs basse consommation pour des volumes de 0 à 100 litres d'eau par jour. Or, les ménages en difficulté peuvent être des familles nombreuses. Cette solution n'était pas une réponse adaptée aux ménages en situation de pauvreté et de précarité. En complément des dispositions tarifaires ciblées sur les basses consommations, des dispositifs d'aide au paiement des factures ont été mis en œuvre. Cependant, jusqu'en 2000, ces démarches restaient inégales selon les collectivités (Marin et Noto, 1998, p. 108).

Le 28 avril 2000, une nouvelle convention solidarité eau a été signée entre le ministère des Affaires Sociales, les collectivités locales et les distributeurs d'eau. Les associations de consommateurs n'ont pas été associées à sa préparation. Comme l'ancienne charte, cette convention entérine le principe d'interdiction provisoire des coupures dans l'attente de l'attribution d'une aide. La nouveauté est la création d'un fonds solidarité eau sur le même modèle que le fonds solidarité énergie. Ce fonds s'élève à 50 millions de francs par an, dont 20 et 30 millions sont respectivement abondés par les distributeurs et l'Etat. Ce fonds est géré par les commissions départementales solidarité eau qui se mettent en place progressivement et disposent désormais d'une enveloppe clairement identifiée. La nouvelle convention laisse présager un renforcement des dispositifs d'aides, dont la mise

³¹⁶ Association des maires de France, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

en pratique s'est trouvée confrontée à l'ambiguïté des procédures entre 1996 et 2000 (abandons de créances au lieu d'un véritable fonds de solidarité).

Dans le secteur des télécommunications, la solution finalement retenue par le Gouvernement pour appliquer le service universel est de fournir aux titulaires de minima sociaux³¹⁸ des attestations leur permettant de demander des réductions de 33 francs TTC de leurs factures de téléphone fixe. Deux opérateurs proposent cette réduction, l'opérateur historique chargé du service universel et Kertel qui s'est engagé volontairement. Pour France Télécom, la réduction est appliquée à l'abonnement, pour Kertel un crédit de consommation est proposé à l'utilisateur.

c- Des associations de consommateurs peu mobilisées

Sur le thème de la solidarité, les associations de consommateurs paraissent satisfaites par les mesures mises en place et émettent peu de revendications.

Dans le secteur de l'eau, seules l'INDECOSA-CGT et la CLCV réaffirment la nécessité de renforcer le droit à l'eau. Cependant, ces dernières n'ont pas été consultées pour la préparation de la nouvelle convention solidarité eau signée le 28 avril 2000, ce qui ne les incite pas à se mobiliser.

De même dans le secteur électrique, on note que cette thématique reste à la marge des revendications des organisations de consommateurs et des attentes des usagers individuels.³¹⁹ La majorité des associations se dit satisfaite de cette politique, dont la plupart n'ont l'information que par le biais d'EDF. Les seules associations de consommateurs qui se mobilisent sur ce thème sont Familles Rurales, la Confédération

³¹⁷ Initiées par la circulaire du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la charte solidarité eau. Cette circulaire est parue un an après la signature de la charte, ce qui explique en partie sa non-application.

³¹⁸ Revenu minimum d'insertion, allocation d'adultes handicapés, allocation spécifique de solidarité.

³¹⁹ L'opinion des usagers sur les missions du service public de l'électricité ne place pas non plus au premier plan le droit à l'énergie. Dans l'enquête Sofres-EDF de 2001, seuls 36% des usagers considèrent qu'il soit une mission prioritaire. La solidarité arrive au quatrième rang des priorités après la protection de l'environnement, l'égalité des tarifs et les économies d'énergie.

syndicale des familles (CSF)³²⁰ et l'INDECOSA-CGT.³²¹ Les deux associations familiales (CSF et Familles rurales) considèrent que ce dispositif n'est pas complet tant qu'EDF persiste à proposer les compteurs à pré-paiement. Car, en parallèle, EDF a développé l'installation de compteurs à pré-paiement (compteurs libre énergie, CLE). Ce système permet tout d'abord à l'entreprise de recouvrer ses créances : lors de chaque réapprovisionnement un prélèvement est opéré pour combler la dette. Il permet aussi à EDF de limiter l'appel au Fonds solidarité énergie. Or, les deux associations familiales dénoncent les phénomènes d'auto-coupure et les inconvénients de recharge de la carte (déplacement à l'agence, recharge impossible le week-end). De même, pour l'INDECOSA-CGT, les actions de solidarité d'EDF ne seront pas satisfaisantes tant que l'entreprise persistera à installer les compteurs CLE. Enfin, l'association d'origine syndicale demande un déplafonnement de la puissance électrique offerte par le service de maintien de l'énergie (bloquée à 3kWh).

A France Télécom, au cours de l'année 2000, la direction du consumérisme a consulté les associations de consommateurs sur l'expérimentation du tarif social dans le cadre de la concertation nationale. Les associations ont jugé le tarif social proposé par le Gouvernement trop complexe à mettre en œuvre. D'après les associations, cette offre ne cible pas les ménages endettés, à l'inverse de la solution choisie pour l'électricité. La principale demande des associations porte sur la remise en place de l'abonnement basse consommation (abandonné en 2000), voire la suppression pure et simple de tout abonnement pour faciliter l'accès au téléphone. Dans ce sens, en 2000, le bilan annuel du service consommateur de France Télécom soulignait une dizaine de demandes exprimées par des élus locaux ou nationaux ou par des députés faisant état de difficultés de personnes âgées suite à l'abandon de l'abonnement basse consommation et aux hausses du prix de l'abonnement principal.

A propos des mesures de solidarité, les organisations de consommateurs sont peu mobilisées. A l'inverse des associations caritatives, elles ne sont quasiment pas consultées

³²⁰ Entretien avec Paul Emaer, représente de la CSF aux concertations d'EDF (avant 1999), le 7 décembre 1999.

³²¹ Entretien avec Paulette Zaganiacz, représente de l'INDECOSA-CGT aux concertations d'EDF, le 25 novembre 2001.

par l'Etat pour la mise en place des dispositifs d'aide au recouvrement de créances. De plus, les associations considèrent que les actions mises en place sont satisfaisantes. Seules l'INEDCOSA-CGT, la CSF et Familles Rurales demandent la suppression des compteurs à pré-paiement installés par EDF. Dans le secteur des télécommunications, toutes les organisations demandent l'arrêt des fortes hausses qui touchent le prix de l'abonnement et la remise en place de l'abonnement basse consommation qui permettait aux usagers modestes ou précaires de bénéficier d'un service minimum abordable.

6.4.4- La dé-péréquation tarifaire : une crainte de l'opinion et des consommateurs-syndicalistes

Pour ce qui concerne la péréquation géographique des tarifs, seuls deux types d'attentes peuvent être soulignées : premièrement, l'attachement des usagers à l'égalité des tarifs d'électricité qui a été exprimée dans les sondages et repris par l'ensemble des associations et par le législateur ; deuxièmement, une revendication ponctuelle et isolée de l'Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA-CGT) en faveur de la mise en œuvre d'un prix unique de l'eau.

a- Une opinion favorable au maintien de la péréquation des tarifs d'électricité

L'égalité tarifaire devant le service demeure une condition structurante du service public d'électricité tant aux yeux du législateur et de la population que des organisations syndicales. Une des principales revendications des syndicats lors des manifestations de Barcelone, le 15 mars 2002 ou de Paris le 3 octobre 2002, fait écho aux risques de délitement du service public, dont l'égalité des tarifs représente la caractéristique emblématique. En octobre 2002, le slogan des syndicats, « nos droits sont vos droits », lancé lors de la manifestation de Paris caractérisait la volonté des syndicats de sortir des revendications catégorielles pour défendre l'idée que l'intérêt général et celui des salariés ne faisait qu'un.

Le point de vue de la population peut être saisi grâce à l'enquête EDF-Sofres de juin 2001. Pour 58% des personnes interrogées, la garantie de l'approvisionnement en électricité avec la même qualité et la même tarification sur l'ensemble du territoire représente une des trois missions principale du service public d'électricité³²². Le principe d'égalité reste donc une caractéristique largement identifiée comme concomitante à la réalisation des missions de service public par les usagers.

Enfin, le maintien d'une péréquation tarifaire d'échelle nationale a été entérinée par le législateur, dans l'article 2 de la loi relative à la modernisation du service public d'électricité du 10 février 2000³²³. La loi définit une des missions du service public comme :

« la fourniture d'électricité aux clients qui ne sont pas éligibles [...], en concourant à la cohésion sociale, au moyen de la péréquation géographique nationale des tarifs, de la garantie de maintien temporaire de la fourniture d'électricité [...] et en favorisant la maîtrise de la demande d'électricité ».

b- Les associations de consommateurs syndicales favorables à une péréquation tarifaire généralisée au secteur de l'eau

En règle générale, les associations de consommateurs agréées reproduisent les schémas tarifaires existants : elles sont favorables au maintien d'une péréquation géographique des tarifs pour les services nationaux (électricité et télécommunications) et ne se préoccupent pas des tarifs des services publics locaux. Pour le secteur électrique, l'ensemble des associations sans aucune exception se déclare favorable au maintien d'une péréquation géographique nationale des tarifs. A l'inverse, pour le secteur de l'eau, la grande majorité des associations ne se prononce pas. Seules la Confédération consommation, logement, cadre de vie (CLCV) et l'Union fédérale des consommateurs (UFC) demandent la création

³²² La présentation de l'enquête d'EDF est détaillée par la section 6.3.1. La fourniture d'un service de qualité et de prix égal sur l'ensemble du territoire arrive au deuxième rang après la préservation de l'environnement qui constitue une priorité pour 69% des personnes interrogées. Les résultats sont supérieurs à 100 car trois missions pouvaient être choisies.

³²³ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

de structures intercommunales pour développer une péréquation tarifaire d'échelle locale ou départementale.

A la marge, l'Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA-CGT) milite pour un prix unique et national de l'eau. L'association a rédigé en 2001 une charte pour un grand service public de l'eau. Cette charte a été envoyée à l'ensemble des députés, accompagnée d'un courrier demandant l'évolution de la législation sur l'eau. Dans sa charte, l'association dresse un diagnostic qui se réfère exclusivement au registre de la citoyenneté : différences importantes du prix de l'eau, quasi-absence de mesures de solidarité, délégation à de grandes firmes avec des défaillances de contrôle démocratique. Au vu de ce constat, l'INDECOSA émet des revendications qui dépassent le registre consumériste classique. Elle demande la mise en œuvre de mesures de solidarité appliquant le droit à l'eau, l'harmonisation des contrats de délégation, des règlements de service et des factures, un statut du personnel et la création d'une agence nationale chargée d'expertiser les contrats de délégation et d'assurer un conseil aux collectivités locales.

Cette action se démarque du strict cadre consumériste en plusieurs points :

- l'accent porté sur les politiques de solidarité qui appellent un renforcement de l'intervention publique ;
- la mise en place d'un statut du personnel qui reflète la proximité organique de cette association de consommateur avec la CGT. Pour les consommateurs-syndicalistes, l'amélioration du statut du personnel a toujours été synonyme d'une qualité de service garantie au consommateur ;
- et surtout, la question du prix unique de l'eau qui s'opposerait à la notion de prix local d'équilibre (correspondant aux coûts complets du service) et renforcerait les régulations économiques, du type de celles appliquées aux services publics nationaux : péréquations tarifaires et subventions croisées.

Cependant, l'INDECOSA ne bénéficie pas dans ce secteur d'une aura identique à celle de ses consœurs de la CLCV ou de Familles Rurales et ses positions sur le prix unique de l'eau n'ont pas été évoquées lors des débats parlementaires du projet de loi sur l'eau en janvier 2002.

Au plan des péréquations tarifaires, la seule revendication unanime du mouvement consommateur concerne le maintien de tarifs d'électricité égaux sur l'ensemble du territoire. Ces revendications font écho aux attentes de l'opinion publique, largement favorable à la péréquation tarifaire nationale. Il faut souligner que les risques de dé-péréquation dans le secteur électrique sont pour l'instant limités, le législateur exigeant une péréquation géographique nationale pour les clients non éligibles. Toutefois, avec la réduction à venir des seuils d'éligibilités et l'ouverture complète à la concurrence prévue pour 2007, le maintien de tarifs égaux sur l'ensemble du territoire peut paraître relativement éphémère. Toutefois, mis à part la mobilisation des associations d'origines syndicales engagées aux côtés de leurs centrales dans les manifestations contre la privatisation d'EDF et la libéralisation du secteur, aucune organisation ne se positionne concrètement sur cette question.

Sur l'ensemble des thèmes relatifs à la cohésion sociale et territoriale, les associations d'usagers et de consommateurs demeurent relativement discrètes. Seules quelques exceptions viennent nuancer ponctuellement ce constat :

- une unanimité favorable à la péréquation tarifaire nationale dans le secteur de l'électricité :
- des revendications récurrentes mais singulières des associations de consommateurs syndicales – en particulier l'INDECOSA-CGT – en faveur de mesures qui pourraient renforcer la cohésion socio-territoriale : couverture universelle en téléphonie mobile, prix unique de l'eau, suppression des compteurs à pré-paiement dans le secteur électrique, déplafonnement de la tension fournie dans le cadre du service maintien de l'énergie, remise en place de l'abonnement basse consommation de France Télécom.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Malgré l'élargissement du référentiel consumériste au champ des services publics marchands, l'extension de la relation marchande ne s'est pas traduite par une exclusion des enjeux de citoyenneté. Toutefois, ces derniers ont changé de nature. Aux valeurs de cohésion sociale et territoriale traditionnellement associées à la gestion des services publics, succèdent des problématiques nouvelles liées à la transparence de gestion des services d'eau et d'assainissement et à la protection de l'environnement.

L'exemple de Grenoble souligne qu'en situation de crise, la participation des usagers s'est appuyée sur une hybridation des registres de la consommation et de la citoyenneté. Les revendications liées aux baisses de prix se sont rapidement transformées en une mobilisation plus large sur le thème des défaillances de la gestion déléguée. L'association Eau secours et le comité des usagers de l'eau ont demandé des comptes à la collectivité pour mieux comprendre l'origine de l'inflation. En mettant en cause la responsabilité de l'autorité organisatrice, les représentants des usagers ont aussi exigé le retour à la gestion directe, contribuant à déplacer le débat du terrain de la consommation vers celui de l'action publique locale. Cet exemple d'une hybridation des figures du consommateur et du citoyen reste relativement exceptionnel. Il est néanmoins typique des conflits qui se sont multipliés sur le thème de la gestion de l'eau, en Ardèche, dans le Rhône ou en Vendée.

L'étude de la participation des usagers à Lille et en Ile-de-France permet de nuancer le constat d'une hybridation de la figure du consommateur et du citoyen dans le secteur de la distribution d'eau. En dehors des situations conflictuelles, aucune association ne s'est spécialisée dans la représentation des usagers de l'eau et seules les unions départementales des organisations de consommateurs nationales occupent le terrain. Dans ce cas, comme au plan national, les débats sur la gestion de l'eau restent ancrés dans les revendications consuméristes portées au plan national : tarification proportionnelle, comptage individuel, clarté et légalité des règlements de services. Les dispositifs de concertation n'ont pas été conçus comme des outils d'approfondissement de la démocratie locale où les choix publics peuvent être débattus et discutés. Associations et collectivités s'accordent au moins implicitement à ne traiter que des enjeux de consommation. A l'image des

concertations d'EDF et de France Télécom, les collectivités se positionnent comme simples producteurs de services et non comme des autorités élues, redevables de leurs décisions.

Mis à part les problèmes liés à la transparence de gestion des services et de l'action des collectivités locales, une seconde thématique d'intervention des mouvements d'usagers a rapidement émergé : la protection de l'environnement. Ces enjeux se substituent progressivement aux objectifs de cohésion sociale et territoriale historiquement associés à l'intervention publique dans le champ des services de réseaux. A l'exception de la demande unanime en faveur du maintien de la péréquation tarifaire nationale dans le secteur électrique et des revendications de l'INDECOSA-CGT pour obtenir un prix unique de l'eau et le renforcement du service maintien de l'énergie, les mouvements de consommateurs ne semblent pas préoccupés par les questions de cohésion sociale et territoriale. Au plan territorial, du fait de la généralisation des réseaux de base achevée avec le rattrapage téléphonique du début des années 1980, l'accessibilité géographique au service apparaît comme un enjeu dépassé. La seule exception notable est celle de la téléphonie mobile et des réseaux haut-débit. Mais, dans ce cas, seules les collectivités se positionnent en première ligne pour obtenir des financements ou réaliser les investissements d'infrastructures. Les mouvements de consommateurs ne se préoccupent pas de cette question. Au plan social, à l'exception d'une revendication récurrente en faveur de la remise en place de l'abonnement basse consommation de France Télécom, les associations considèrent que les conditions d'accessibilité sociale aux services sont satisfaisantes. Elles laissent aux associations caritatives, à l'Etat, aux collectivités et aux entreprises le soin de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

La protection de l'environnement devient un enjeu structurant des débats relatifs à la régulation des services de réseaux. Depuis la fin des années 1990, nous avons assisté à une montée des attentes environnementales de l'opinion publique dans les secteurs de l'eau et de l'électricité. Ces préoccupations sont relayées par des entreprises comme EDF ou Lyonnaise des eaux, qui accordent une place centrale à cette thématique au sein de leurs nouvelles démarches de marketing sociétal. Le mouvement consumériste et en particulier l'UFC commencent à infléchir leurs discours pour approfondir leur mobilisation sur les thèmes de la qualité de l'eau et des choix énergétiques. Toutefois, l'exemple du conflit de

l'Ardèche montre que l'hybridation des figures du consommateur et du citoyen sur le thème de l'environnement n'est pas automatique. Les objectifs de gestion durable de l'eau, tels qu'ils sont définis par la Commission européenne, sont sources de conflits potentiels. Les injonctions de tarification au coût complet associées au renforcement des normes environnementales se confrontent rapidement aux problèmes de l'acceptabilité sociale et politique des hausses de prix. En Ardèche l'application des normes comptables et les investissements nécessaires à la sécurisation de la ressource en eau ont provoqué le doublement du prix de l'eau et la montée des contestations des consommateurs.

Pour conclure, comme le souligne Franck Scherrer³²⁴, avec l'achèvement de l'équipement des territoires, les enjeux prédominants de l'action publique en matière de réseaux et services urbains se déplacent progressivement du registre territorial vers celui de l'efficacité économique et de la protection de l'environnement. Dès lors, la gestion de l'équipement existant, son renouvellement et sa mise aux normes deviennent des problématiques centrales des politiques locales. Mais cette injonction de développement durable, progressivement réappropriée par les mouvements de consommateurs et par les entreprises, place les collectivités locales au cœur d'arbitrages complexes entre l'application des normes environnementales, l'efficacité de gestion du service et les contraintes liées à l'acceptabilité sociale des hausses de prix. Ces arbitrages ont déjà été à l'origine de conflits et de procédures engagées par des usagers en Ardèche et en Bretagne. Or, les lacunes liées au faible développement de dispositifs de concertation avec les usagers, d'une part, et la complexité accrue de mise en œuvre d'une gestion durable de l'eau par les collectivités, d'autre part, laissent présager une montée des conflits, au croisement des problématiques de consommation et de protection de l'environnement.

³²⁴ Scherrer, F. Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines. in *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Gariépy, M. et Marié, M. (Eds.). Paris: L'Harmattan, 1997. p. 361.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'objet de cette seconde partie était d'étudier dans quelle mesure les nouvelles potentialités d'action mises à la disposition des usagers contribuent à modifier le statut de l'utilisateur des services publics d'eau, d'électricité et de télécommunications. Après avoir analysé les fondements théoriques et empiriques des figures du consommateur-sélectif, du client-roi et du citoyen-éclairé, qui pourraient succéder à l'ancienne figure hybride de « l'utilisateur du service public », nous nous sommes appuyée sur ces figures pour formaliser une grille d'analyse permettant de classer les thèmes de mobilisation des associations et les stratégies des entreprises, de l'Etat et des collectivités locales, à l'égard des usagers.

De cette étude, nous pouvons conclure à la domination de la figure du consommateur, d'une part, et à la résistance ponctuelle de la figure du citoyen, d'autre part.

Le passage de l'utilisateur au consommateur s'illustre par plusieurs évolutions auxquelles les services publics marchands ont été progressivement confrontés :

- l'application du principe de vérité des prix et de tarification proportionnelle, qui symbolise une individualisation croissante des rapports marchands ;
- les attentes plus fortes que par le passé d'une évaluation des performances et d'une définition de standards de qualité de service pour fournir une information plus rationnelle et comparable aux consommateurs individuels ;
- le renforcement des dispositifs de protection du consommateur, en particulier au sein des entreprises de réseaux grâce aux concertations avec le mouvement consommateur et l'application du droit au recours.

La domination de la figure du consommateur est tout d'abord liée au relatif monopole de représentation des associations de consommateurs généralistes, dont l'agenda reste centré sur les qualités objectives de l'offre de service (performances), la vérité des prix et la claire évaluation du rapport qualité-prix. Ensuite, le positionnement inédit de l'ART en faveur d'une concurrence bénéfique au consommateur renforce la mise en débat des problématiques consuméristes. Enfin, les entreprises de réseaux qui tendent à se positionner sur le registre du marketing et du modèle du client-roi ne négligent pas le registre consumériste, pour assurer en particulier une gestion efficace des litiges. Tout se

passerait comme si les services publics étaient définitivement entrés dans la sphère marchande, où s'opposent les figures classiques du consommateur-sélectif et du client-roi.

En parallèle, de nouveaux enjeux collectifs ont émergé parfois rapidement dans les débats relatifs à la régulation des services de réseaux. Les problématiques liées à la transparence de gestion des services d'eau et d'assainissement et à la protection de l'environnement témoignent d'une certaine résistance de la figure du citoyen. Les exemples du sud de l'Ardèche et de Grenoble viennent nuancer ponctuellement le modèle de domination de la figure du consommateur. La relation marchande est pensée dans le cadre d'un débat citoyen où les choix publics peuvent être discutés, débattus, voire même contestés. Le degré de décroisement des politiques locales, les stratégies de communication des collectivités, les thèmes mobilisés par les associations ou l'ampleur des enjeux locaux liés à la distribution d'eau sont les principaux facteurs qui encouragent le décroisement des registres de la consommation et de l'action publique. En parallèle, la montée des préoccupations environnementales de la population encourage les organisations de consommateurs et les entreprises à se positionner sur le terrain du développement durable. Toutefois, les enjeux de protection de l'environnement peuvent entrer en contradiction avec l'application du principe de vérité des prix. Ainsi, de nouvelles formes de conflits apparaissent au croisement des problèmes de qualité de l'eau, de préservation des milieux et de soutenabilité des modes de tarification, témoignant de fortes contradictions entre les figures du consommateur et du citoyen.

CONCLUSION GENERALE

Dix ans après les premières réformes de l'organisation des services d'eau, d'électricité et des télécommunications, l'objet de cette recherche était de réaliser un bilan de l'évolution de la place et du statut de l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux.

Trois résultats principaux peuvent être mis en exergue :

- tout d'abord, à propos de la place dont disposent les usagers dans le système de pilotage des services de réseaux, nous pouvons souligner le développement encore limité des dispositifs de participation institutionnalisés, en particulier au plan national. Au plan local, par contre, la mise en œuvre des commissions consultatives est effective mais reste avant tout centrée sur le registre consumériste. Les réformes n'ont pas été l'occasion de réviser le fonctionnement de la démocratie locale ou nationale. Néanmoins, la faiblesse de l'institutionnalisation de la participation des usagers ne doit pas masquer la forte relance de l'action associative dans le champ des services publics marchands.
- Ensuite, nous avons montré que, sous l'effet des réformes de libéralisation et de réglementation des services et dans un contexte de renforcement de la relation marchande, l'évolution des stratégies et des pratiques de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et des associations tend à promouvoir la figure du consommateur.
- Enfin, nous avons démontré que cette montée en puissance des enjeux consommateurs est génératrice de nouvelles contradictions entre un modèle de régulation à dominante marchande et la persistance d'enjeux collectifs non marchands. Toutefois, ces enjeux de citoyenneté ont changé de nature. Les problématiques de cohésion sociale et territoriale cèdent progressivement la place à des préoccupations d'ordre environnemental et sanitaire.

Après avoir détaillé ces principaux résultats, nous examinerons dans quelle mesure le passage de l'utilisateur au consommateur témoigne d'une transformation plus profonde du degré d'engagement du politique dans la gestion des services urbains.

1- LES USAGERS DANS LE SYSTEME DE REGULATION : UNE PARTICIPATION ENCORE LIMITEE

Les mutations du système de régulation ont suscité une modification des modalités de représentation des usagers. Le processus de libéralisation et les réformes des services urbains ont, dans un même temps, provoqué l'ouverture du système de régulation aux usagers en leur offrant de nouvelles scènes de participation et entraîné une mobilisation sans précédent des associations de consommateurs dans le champ des services publics marchands. Après une dizaine d'années de fonctionnement – et plus de vingt ans pour les concertations entre EDF et les organisations de consommateurs – un premier bilan des nouvelles potentialités d'intervention dont ont bénéficié les usagers peut être dressé.

Ce bilan soulève plus précisément deux types de questionnements relatifs à l'évolution des modèles de régulation nationaux et locaux des services de réseaux. Premièrement, dans quelle mesure les nouvelles régulations des services publics nationaux ont-elles entraîné un renforcement de la place des organisations de consommateurs ? Jusqu'à quel point le régulateur – avant tout dans le secteur des télécommunications – a-t-il joué la carte de la défense des consommateurs ? Deuxièmement, pour les services publics locaux, dans quelle mesure la création de dispositifs de participation des usagers a-t-elle permis un renforcement effectif de la démocratie locale ? Est-on vraiment sorti du binôme élu local-entreprises et a-t-on assisté à une évolution du modèle français des services urbains ?

Régulation nationale : devant la persistance d'un pilotage étatique non participatif, les opérateurs conservent un rôle central de dialogue avec les usagers

La libéralisation des secteurs de l'électricité et des télécommunications et la création d'autorités de régulation sectorielles pouvaient laisser présager l'émergence de nouvelles formes de représentations des usagers au sein du système de régulation. Ainsi, la mise en cause du modèle traditionnel de régulation fondé sur la relation entre l'Etat-actionnaire et l'établissement public aurait-elle pu entraîner l'émergence d'un système de régulation plus

complexe mais conférer une place renforcée aux représentants des usagers : firmes-régulateur-Gouvernement-usagers. Car, comme nous l'avons souligné au cours du premier chapitre, en théorie, les autorités de régulation disposent d'une légitimité consumériste. Leur mission première est la mise en œuvre d'une concurrence effective dans l'intérêt des consommateurs. Cependant, l'hypothèse d'un élargissement des nouveaux régimes de régulation aux représentants des consommateurs n'a pas été validée. Le processus de libéralisation et de reréglementation ne s'est pas traduit par le développement de dispositifs plus ou moins formalisés de participation des usagers.

Dans le secteur des télécommunications, les échanges entre les associations de consommateurs et l'ART restent peu fréquents. Cette situation est accentuée par l'absence de dialogue entre les associations et le Gouvernement (responsable de la fixation des prix de détails et du maintien des missions de service public). Pourtant, la loi de réglementation des télécommunications³²⁵ a créé la commission consultative des réseaux et services de télécommunications comprenant en nombre égal des représentants des fournisseurs et des représentants des utilisateurs professionnels et particuliers. Cette commission ne s'est réunie qu'une seule fois en 1997 et depuis, les rencontres entre les associations et l'ART ont été très rares. La première concertation et la seule qui ait portée ses fruits remonte à 1999, lorsque l'ART a travaillé avec les associations pour obtenir la suppression des clauses abusives des contrats de téléphonie mobile. Sur les principales revendications des associations que sont l'arrêt de la hausse de l'abonnement principal de France Télécom, la suppression des forfaits ou la généralisation du comptage à la seconde des communications de téléphones mobiles, l'ART reste muette. Elle ne rend pas compte aux associations de ses avis en faveur de l'augmentation du prix de l'abonnement. Elle ne rend pas non plus compte de l'évolution de l'organisation générale du secteur. L'Autorité pourrait, par exemple, présenter chaque année son bilan d'activité aux associations de consommateurs, tout comme le font les présidents d'EDF et de France Télécom au sein des concertations nationales. L'ART pourrait aussi organiser des auditions sur certains thèmes ou activer la commission consultative créée par loi. Depuis les débuts de la libéralisation, les phases successives d'ouverture à la concurrence n'ont pas été sujettes à

³²⁵ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO n° 172 du 27 juillet 1996.

débats. Les seuls points sur lesquels l'ART consent à consulter les organisations de consommateurs sont des questions relativement étroites, telles que la présélection des opérateurs de téléphonie fixe.

Dans le secteur électrique, la place des représentants des usagers au sein du système de régulation est complètement inexistante. Ni la Commission de régulation de l'énergie – qui n'est pas encore chargée de contrôler le segment de marché des consommateurs particuliers –, ni le Gouvernement – dont les leviers d'action sont pourtant quasiment inchangés pour le marché des clients non-éligibles – ne consultent ou ne rendent compte de leurs actions aux organisations de consommateurs. Au-delà des relations régulières entretenues avec l'opérateur historique, les associations ne sont pas présentes au sein du système de pilotage. Aucune d'entre elles n'a été consultée lors de la préparation de la loi et des décrets de transposition en droit français de la directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité³²⁶. Aucune ne travaille avec l'Etat sur l'encadrement de l'action de l'opérateur historique, ni même sur l'élaboration du contrat Etat-entreprise. Au plan procédural, tout se passe comme si le secteur électrique restait ancré dans un système de pilotage centralisé et étatisé. La loi de modernisation du secteur électrique de 2000³²⁷ prévoyait la création d'observatoires nationaux et régionaux du service public d'électricité. Cependant, par leurs compositions, ces dispositifs n'ont pas vocation à représenter uniquement les consommateurs mais à réunir l'ensemble des acteurs du secteur : représentants de l'Etat, des différents opérateurs et des collectivités locales. La place des usagers est marginale. Trois ans après le vote, le décret d'application relatif à l'observatoire national du service public d'électricité n'a été publié qu'en mai 2003 et l'observatoire ne s'est pas encore été réuni.

Dans ce contexte, le système s'organise autour de deux scènes dissociées :

- les discussions à propos de l'organisation des secteurs de l'électricité et des télécommunications sont limitées au trio autorité de régulation-Gouvernement-

³²⁶ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. JOCE n° L 027 du 30/01/1997.

³²⁷ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000.

firmes. A quelques exceptions près, les autorités publiques responsables ne rendent pas compte de leur action auprès des usagers ;

- les discussions à propos de l'offre de service et des missions de service public restent ancrées dans l'ancienne tradition de dialogue entre l'opérateur historique et les associations.

Pour les services publics nationaux, les principaux sinon les seuls interlocuteurs des représentants des usagers sont les opérateurs historiques : EDF et France Télécom. Ces derniers débattent avec les associations de l'offre de service – garanties et engagements de service, clauses contractuelles, structures tarifaires – mais peuvent aller plus loin pour rendre compte de la mise en oeuvre des missions de service public. Par exemple, c'est à l'initiative d'EDF et non de l'Etat que les missions du service public de l'électricité ont, pour la première fois, fait l'objet d'une discussion avec les associations. De même, France Télécom valorise auprès du mouvement consommateur sa politique en faveur du maintien du service universel, inscrite dans la loi, dont l'opérateur assure la promotion pour asseoir son image d'entreprise citoyenne auprès des représentants des usagers. Cette position privilégiée des entreprises publiques leur confère d'ailleurs des avantages certains face à leurs concurrents et dans le cadre des relations avec le régulateur. Par exemple, les associations, en particulier celles d'origine syndicale, ne manquent pas de défendre auprès du régulateur les spécificités de France Télécom, qui supposent de prendre en compte les coûts de financement des infrastructures, de la couverture universelle ou des tarifs sociaux. Grâce aux concertations, les opérateurs historiques conservent une image noble de garant du service public auprès des organisations de consommateurs.

Nous pouvons donc conclure que le schéma actuel de régulation offre l'image de réformes inachevées. A l'heure actuelle, le système de régulation des services publics nationaux se trouve dans une situation hybride. Le système anglo-saxon du régulateur sectoriel a été importé mais la régulation reste profondément ancrée dans un pilotage étatique et non-participatif, héritage de cinquante années de tutelle gouvernementale. Les opérateurs historiques sont encore aujourd'hui les principaux interlocuteurs des organisations de consommateurs, bénéficiant ainsi d'une position privilégiée au sein des secteurs progressivement libéralisés.

Régulation locale : au-delà des conflits, une redevabilité centrée sur les enjeux consuméristes

Au plan local, dans le secteur de la distribution d'eau, nous avons assisté à une mobilisation renforcée des usagers, en particulier dans les contextes conflictuels. Cet engagement associatif n'a pas été directement le fruit du développement des dispositifs de participation (commissions d'usagers) ni de l'initiative des collectivités locales. On peut même inverser le sens de la causalité. Ce sont les nouvelles formes de prise de parole et de contestation qui ont incité les collectivités à mettre en œuvre des dispositifs de concertation. La création d'associations d'usagers spécialisées et la mobilisation nouvelle des organisations généralistes dans ce secteur reste la conséquence d'une double évolution des modalités de gestion du service : les hausses de prix et la mise en cause du fonctionnement des services publics locaux et tout particulièrement de la gestion déléguée. Nous pouvons distinguer deux types de contextes locaux qui ont chacun conduit à des formes spécifiques d'engagements des usagers et de relations avec les collectivités locales.

Dans les contextes conflictuels, comme Grenoble ou le sud de l'Ardèche, les associations d'usagers spécialisées ont rapidement transformé le débat sur les hausses de prix en une mise en cause des modalités de gestion du service, pour demander le retour à la régie. Ces associations se sont investies sur le mode contestataire – actions en justice, lobbying médiatique, protestations publiques, pétitions, paiement des factures sur compte bloqué – pour demander des comptes aux élus sur le fonctionnement du partenariat public-privé et sur les choix d'investissement. Ces situations atypiques ont contraint les collectivités à rendre compte de leurs responsabilités d'autorité organisatrice, le plus souvent devant les tribunaux. Dans les deux exemples étudiés, les édiles n'ont pas accepté de répondre aux interrogations des usagers : en Ardèche, pendant près de sept ans, les responsables du syndicat des eaux ont refusé de rencontrer les usagers ; à Grenoble, les membres du comité des usagers ont longtemps affirmé que les élus ne leur fournissaient pas les informations budgétaires demandées. Par conséquent, le dialogue instauré après plusieurs années de bras de fer a rapidement échoué ; un échec qui s'est, dans les deux cas, traduit par l'enlisement des procédures judiciaires.

Dans les contextes plus stables, nombre de collectivités ont progressivement appliqué la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992 en créant des commissions d'usagers. Mais, alors que la loi ATR n'a précisé aucun contenu particulier pour ces commissions, les premières expériences montrent que celles-ci ont largement privilégié dans leurs travaux, le registre consumériste : prix de l'eau, clarté des coûts, qualité de l'information contractuelle, comptage individuel de la consommation. En revanche, les modalités de gestion locale de l'eau ou les choix d'investissement ne font pas partie des thèmes de prédilection des associations de consommateurs généralistes. De leur côté, les autorités locales semblent s'être accommodées de cette réduction des débats au cadre consumériste. Face aux usagers-consommateurs, elles n'ont pas eu à défendre les choix publics effectués. Le dialogue instauré s'organise autour de commissions consensuelles et routinières. Il tient davantage d'une négociation entre consommateurs et producteurs que de la consultation par l'autorité publique de ses mandants. Les collectivités sont passées du rôle de porte-parole des usagers-citoyens à celui d'interlocuteurs des consommateurs, au côté des entreprises délégataires. Loin d'avoir approfondi la participation des citoyens à la démocratie locale, ces commissions n'ont pas abordé les services d'eau en tant qu'objet d'une action publique et se sont restreintes à des conseils de consommateurs.

2- LES USAGERS ET LA RELATION MARCHANDE : LA DOMINATION DE LA FIGURE DU CONSOMMATEUR

La deuxième question qui a guidé notre travail porte sur l'évolution du statut de l'utilisateur suite aux mutations du système de régulation. Entre les figures du consommateur, du client et du citoyen, quelle forme de représentation tend à succéder à l'ancienne figure hybride de « l'utilisateur du service public » ?

Au cours des années 1990, sous l'effet des stratégies de l'Etat, des entreprises, des associations et des collectivités locales, nous avons assisté à une mutation profonde du statut de l'utilisateur, qui s'est concrétisée par l'adoption quasi généralisée de la figure du consommateur. L'entrée de la figure du consommateur dans le champ des services publics s'illustre par la montée en puissance du registre consumériste dans les discours et dans les pratiques des associations, des autorités de régulation et des associations : choix, vérité des

prix, standards de qualité, évaluation et comparaison des performances, information et protection du consommateur. Ces changements sont liés à quatre facteurs.

La premier est la refonte des modalités de financement et de tarification des services de réseaux caractérisée par l'abandon des péréquations tarifaires – ampleur désormais limitée des subventions croisées dans le secteur des télécommunications –, et des financements publics – généralisation du principe de séparation comptable dans le secteur de l'eau. Cette dé-régulation économique et financière a renforcé le principe consumériste de vérité des prix, désormais plus proches des coûts réels de fourniture du service. Elle n'a pas été directement bénéfique aux usagers individuels puisque ces nouvelles formes de financement sont, en partie, la cause des fortes augmentations de prix de l'eau et de la hausse de près de 60% de l'abonnement principal de France Télécom en cinq ans.

Le deuxième facteur est l'ouverture à la concurrence effective dans le secteur des télécommunications, qui offre désormais de nouvelles capacités de choix aux consommateurs domestiques. Même si, la capacité effective et la volonté de choix des consommateurs peuvent apparaître limitées, le choix du consommateur et sa souveraineté demeurent la principale justification de la libéralisation pour la Commission européenne, l'Union fédérale des consommateurs ou le Comité européen des consommateurs. Ce mot d'ordre représente le mobile le plus couramment présenté pour maintenir le calendrier de libéralisation totale du secteur électrique en France et en Europe.

Le troisième facteur tient au développement des revendications consuméristes dans le champ des services publics marchands. Même si les organisations de consommateurs bénéficient d'une place relativement limitée dans le système de pilotage des services de télécommunications, certaines d'entre elles – et tout particulièrement l'UFC-Que Choisir ? – ont su se faire entendre grâce à des dispositifs non-institutionnalisés, tels que les actions en justice ou les recours devant les instances publiques de médiation (Commission des clauses abusives, Conseil national de la consommation, Conseil de la concurrence). Dans le secteur de l'eau, les organisations se sont appuyées sur le Gouvernement lors de la préparation du projet de loi sur l'eau entre 1998 et 2001 pour faire aboutir leur revendications. Pour la première fois, l'Etat a engagé une large consultation du mouvement consommateur (mais aussi des mouvements écologistes, des syndicats

agricoles, des représentants des collectivités locales et des distributeurs d'eau), au risque d'ailleurs de prolonger le processus législatif puisque cette loi n'a finalement pas pu être votée avant la fin de la législature en mai 2002. Les revendications principales des organisations de consommateurs dans les secteurs de l'eau et des télécommunications sont identiques : application d'une tarification proportionnelle aux consommations, suppression des abonnements et parts-fixes des factures, développement de la normalisation et de la certification de qualité de service, évaluation comparée des performances des services d'eau, protection du consommateur individuel.

Enfin, quatrième facteur, les réformes de libéralisation ont été l'occasion pour les entreprises de faire entrer la figure du consommateur dans leur organisation, pour tenter de limiter les conflits avec les associations et les usagers individuels. Elles ont mis en place des dispositifs de concertation performants avec les associations agréées mais elles ont surtout créé des procédures de traitement des plaintes centralisées pour réduire les litiges et dans certains cas, modifier l'offre de service en fonction des volumes et des motifs de réclamations.

Alors que la décennie 1980 reste pour les services publics marchands celle des premières orientations clients – amélioration de la relation de service, premières politiques commerciales, premières formes de différenciation du service – la décennie 1990 a été marquée par la consécration du consommateur. Ces mutations sont particulièrement visibles dans le secteur des télécommunications et de la distribution d'eau. Elles demeurent encore relativement marginales dans le secteur électrique. En effet, le maintien des péréquations tarifaires et l'horizon encore éloigné de la libéralisation donnent l'image de réformes en gestation qui préoccupent peu les représentants des usagers.

3- LES USAGERS ET LE SERVICE PUBLIC : MONTEE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET EFFACEMENT DES ENJEUX DE COHESION SOCIO-TERRITORIALE

Le basculement du statut de l'utilisateur, vers la figure du consommateur, est générateur de nouvelles contradictions entre un modèle de régulation à dominante marchande et certains

enjeux non marchands. Toutefois, ces enjeux ont changé de nature. La cohésion sociale par la généralisation des réseaux essentiels a cédé la place à des préoccupations environnementales.

Comme nous l'avons démontré au cours du chapitre 6, les débats relatifs aux missions de service public se posent de moins en moins en termes de cohésion socio-territoriale. Pour ce qui concerne l'accessibilité sociale et la garantie d'un droit au service, cette question est prise en charge par l'Etat, les associations caritatives et les collectivités locales. Elle reste une revendication marginale du mouvement consommateur, mises à part les demandes récurrentes de l'INDECOSA-CGT³²⁸ ou de la CSF³²⁹ en faveur de la suppression des compteurs à pré-paiement d'EDF et de la remise en place de l'abonnement basse consommation de France Télécom. De même, seules les collectivités locales et l'Etat s'investissent dans des actions en faveur de l'universalisation des nouveaux services de télécommunications aux zones peu ou pas rentables (téléphonie mobile, haut-débit). Pour les mouvements d'usagers, l'accessibilité sociale et territoriale au service ne représente plus un enjeu structurant.

En revanche, de nouvelles préoccupations citoyennes apparaissent dans le champ des services de réseaux sur le thème de la protection de l'environnement et appellent à une relance de l'intervention publique. Ainsi les controverses autour de la qualité de l'eau potable ou du développement des énergies renouvelables poussent les organisations de consommateurs à demander la prescription de normes et des règles plus strictes et la mise en œuvre d'un contrôle effectif de leur application. En parallèle, les entreprises réagissent parfois plus rapidement que les institutions à la montée des préoccupations environnementales : ce thème est aujourd'hui largement intégré à la communication des firmes grâce au renouveau du marketing sociétal ; l'image de l'entreprise citoyenne qui avait été mobilisée il y a dix ans pour le soutien au développement local ou au développement social est désormais appliquée à la protection de l'environnement. Les entreprises d'eau, via le Centre d'information sur l'eau, engagent de nombreuses enquêtes qui montrent que les usagers sont davantage préoccupés par la qualité de l'eau que par son

³²⁸ Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés – Confédération générale du travail.

prix. Ces sondages les autorisent à interpeller l'Etat et les élus locaux sur l'application des réglementations européennes. Dans le secteur électrique, après le tournant du client au début des années 1990, le développement durable est le nouveau leitmotiv d'EDF dans sa communication. Comme les entreprises d'eau, l'entreprise a su rapidement s'appuyer sur un sondage d'opinion à grande échelle pour valider sa stratégie de communication. Lancée en juin 2001, l'enquête d'EDF s'est concentrée sur l'avenir du service public d'électricité, laissant à la marge les questions traditionnelles de la satisfaction et des attentes des clients. Les résultats soulignent une inflexion des valeurs associées aux services publics. Le registre environnemental arrive en tête des préoccupations : amélioration de la qualité de l'air, lutte contre l'effet de serre, promotion des économies d'énergie, réduction du volume des déchets nucléaires, développement des énergies renouvelables. Les actions de solidarité viennent au second plan et le droit à l'électricité n'est une priorité que pour un tiers des usagers.

Ainsi, les enquêtes d'opinion mettent en exergue la montée des préoccupations environnementales pour les services publics d'eau et d'électricité. En France, les associations de consommateurs sont encore peu réactives aux problématiques environnementales, bien que l'on observe certaines inflexions dans le discours de l'UFC dans les secteurs de l'eau et de l'électricité. De plus, la question centrale du consentement à payer plus cher pour protéger l'environnement reste ouverte. Des pays pionniers comme la Suède ou la Californie³³⁰ sont en avance pour l'intégration de critères environnementaux à l'évaluation du rapport qualité-prix, mais n'ont pas encore valeur d'exemplarité. Cette délicate question du consentement à payer reste une des conditions principale de l'hybridation, ou à l'inverse de l'éclatement, entre les figures du consommateur et du citoyen. Comme le soulignent les exemples du sud de l'Ardèche ou de Guingamp, dans le secteur de l'eau, l'entrée en contradiction des objectifs de protection de l'environnement et d'application d'une tarification au coût complet engendre de longues procédures judiciaires entre les usagers, les autorités et les entreprises et déstabilise le système de gestion local du service.

³²⁹ Confédération syndicale des familles.

³³⁰ Comme en témoigne une association de consommateurs d'électricité californienne (*TURN*) : "Je souhaite que les consommateurs évitent de se laisser piéger par le marketing des opérateurs et ne comparent que deux choses : le prix et l'origine de la ressource". Entretien avec M. Freeman, 5/4/2002.

4- LES USAGERS ET L’ACTION PUBLIQUE LOCALE :

VERS UN ECLATEMENT ENTRE UNE REGULATION CONSUMERISTE DU SERVICE ET UNE REGULATION POLITIQUE DES INFRASTRUCTURES

La dernière question qu’il convient d’aborder est celle de la façon dont le processus de consomérisation des usagers témoigne d’une mutation plus profonde et globale de la place de l’action publique et du politique dans la gestion des services. Nous nous concentrerons ici sur l’action publique locale, point de départ de cette recherche. A l’aune des résultats de la thèse, nous étudierons l’imbrication des activités de gestion des services et des politiques locales.

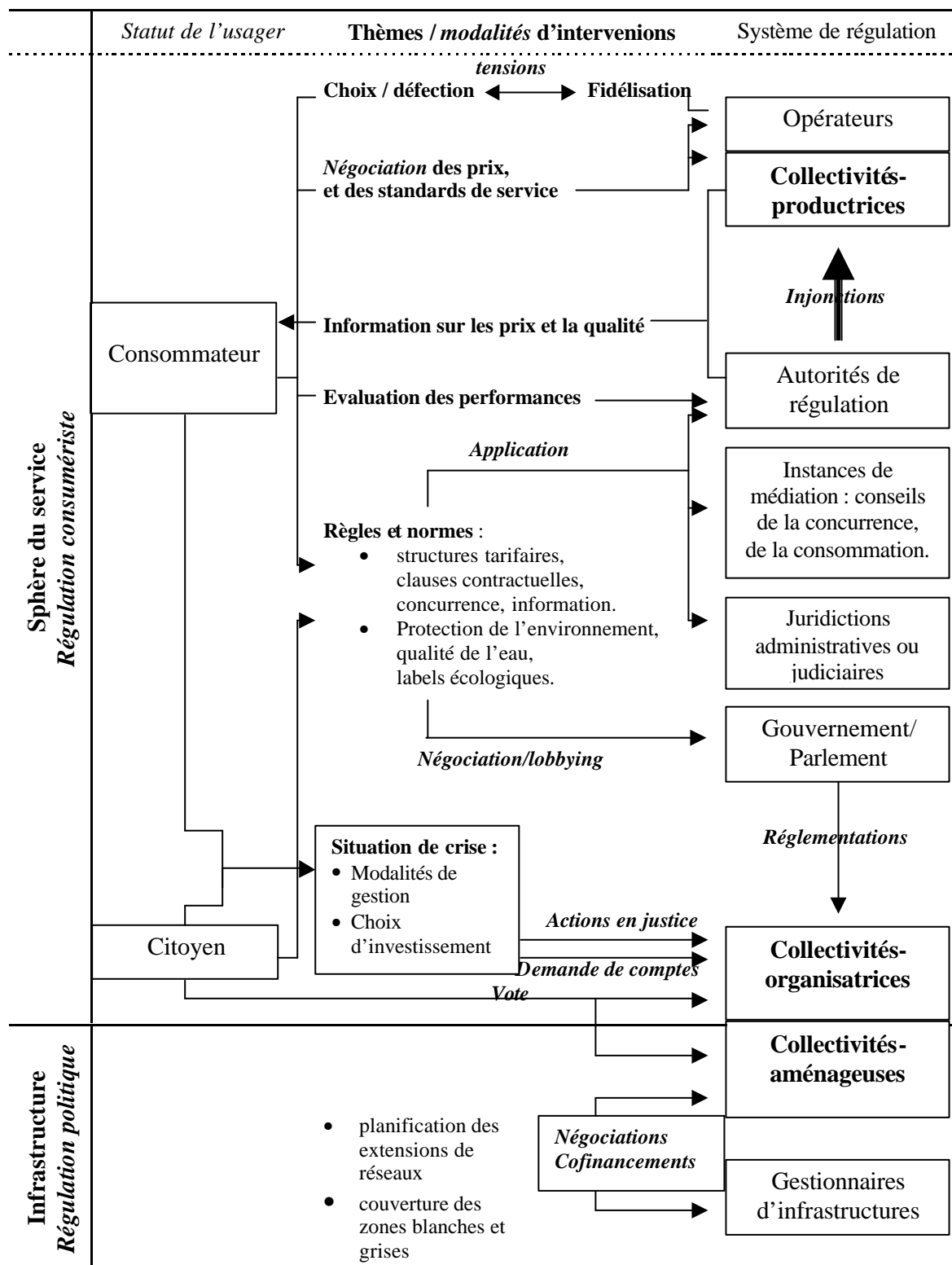
Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées quant à l’évolution de la place des services urbains dans l’action publique locale, en distinguant trois degrés d’intégration du politique dans le système de gestion du service :

- soit la gestion des services et le politique appartiennent à des sphères de plus en plus dissociées ;
- soit, comme avant les réformes, le politique intervient directement dans la gestion des services, en affirmant sa responsabilité ;
- soit la gestion des services devient une ressource pour l’élaboration de politiques publiques, en particulier au plan local.

A la lumière de nos résultats sur la place et le statut de l’usager en France, nous défendrons l’idée que la gestion des services urbains est de moins en moins perçue comme un enjeu politique local, se réduisant au strict cadre consumériste ; et que, d’un autre côté, les collectivités se saisissent de prérogatives nouvelles dans le domaine des infrastructures de réseaux, faisant de cette capacité d’intervention une ressource pour l’élaboration de politiques publiques.

Nous détaillerons, au cours de cette dernière section, l’architecture du schéma synoptique suivant :

Figure n°11 : **Vers un éclatement entre une régulation consumériste des services et une régulation politique des infrastructures**



La gestion des services est de moins en moins politique...

Au vu des résultats de la thèse, la gestion des services est de moins en moins conçue comme un objet de politiques publiques locales. La tendance à la dépolitisation de la gestion des services s'illustre par deux constats principaux : la place nouvelle qu'occupent les associations d'usager n'est pas synonyme d'un renforcement de la démocratie locale ; le processus de consumentisation des usagers entraîne une réduction de la place du politique dans la gestion des services.

Premièrement, le renforcement de la place des usagers au sein du système de pilotage ne s'est pas traduit par un approfondissement du fonctionnement de la démocratie locale ou nationale.

Au plan procédural tout d'abord, le faible développement des dispositifs de participation institutionnalisés limite la place des usagers dans le système de régulation des services de réseaux. Au plan national en particulier, tout s'est passé comme si l'on restait ancré dans un système de pilotage non-participatif des services. Au plan local, le constat est plus nuancé, car des comités d'usagers et des commissions consultatives des services publics locaux ont été instituées, tout particulièrement dans les grandes villes. Néanmoins, tant au plan national que local, il convient de souligner que l'engagement renforcé des usagers s'est davantage appuyé sur l'action associative, qui, a quant à elle, connu une relance incontestable dans le champ des services de réseaux. Ce décalage entre une intervention associative plus active que par le passé et des procédures de concertation embryonnaires explique l'essor des modalités d'intervention externes et non-maîtrisées par les institutions, tels que les actions en justice, les recours auprès des instances de médiation (Conseil de la concurrence ou Commission des clauses abusives), le lobbying médiatique ou la contestation.

Ensuite, au plan substantiel, la participation nouvelle des mouvements d'usagers a tout au plus permis d'approfondir le dialogue sur l'offre de service, dans une approche à dominante consumériste : structures tarifaires, capacité de choix du consommateur, évaluation des performances des services, certification qualité, accès à l'information sur les prix et la qualité de service. Même au sein des discussions entre consommateurs et collectivités, ces dernières se sont placées dans une position de producteur de service

(collectivité-productrice) et non dans la position de collectivité-organisatrice, responsable de la gestion du service. Dans ce contexte, les discussions entre les usagers et les autorités publiques se sont limitées à la relation marchande. Les thématiques traitées n'ont pas relevé du registre de la citoyenneté, ce qui nous autorise à conclure que, dans ces secteurs, la participation des usagers n'a pas été affaire de démocratie locale.

Deuxièmement, le passage du statut « d'utilisateur du service public » à celui de consommateur montre que la gestion des services de réseaux est de moins en moins l'objet de politiques publiques locales. Le processus de consommation de l'utilisateur contribue même à réduire la place du politique dans le système de gestion des services. Cette disqualification du politique, en particulier au plan local, se manifeste par trois phénomènes :

- une tendance à la (re)centralisation de la gestion des services, par le biais du développement des normes et de standards de qualité de service, demandés par les mouvements de consommateurs, qui encadrent la production de service et limitent les marges de manœuvre des collectivités locales ;
- le renforcement de la réglementation au plan tarifaire et gestionnaire, en particulier pour les services urbains ;
- la tendance à la judiciarisation de la régulation, qui affecte les collectivités concernées, mais qui donne en parallèle un rôle prépondérant à la jurisprudence ;
- et enfin, pour les services nationaux, la généralisation du modèle d'une concurrence ouverte aux consommateurs finals, qui exclue toute possibilité d'intervention des collectivités dans le jeu concurrentiel.

Ainsi, la tendance à la centralisation, à la normalisation et à la re-réglementation des services publics locaux n'a pas été compensée par une éventuelle décentralisation de la gestion des services nationaux.

Les causes de cette disqualification de l'action publique locale vis-à-vis de la gestion du service sont diverses. La première tient à la teneur des réformes de libéralisation des services nationaux qui n'ont pas donné aux collectivités de prérogatives nouvelles dans le domaine de la gestion des services. Ensuite, les effets de la généralisation des

revendications consuméristes aux services de réseaux ne doivent pas être négligés. Dans le cadre des débats concernant le projet de loi sur l'eau en 2001 par exemple, les associations ont tenu un discours très favorable à une régulation centralisée du secteur qui permette au consommateur de bénéficier de standards de service et d'une évaluation des performances homogènes sur l'ensemble du territoire. Cette revendication visait à appliquer aux collectivités locales, les mêmes règles qu'aux entreprises soumises au respect du droit de la consommation. En parallèle, au plan local, les collectivités limitent la discussion avec les usagers aux questions du prix et de la qualité du service, ce qui leur évite de discuter des choix publics. Confortable, cette position place néanmoins les autorités locales dans une simple position de producteur de service, excluant d'autant le politique de leur activité de gestionnaire. Il convient aussi de souligner que les nouvelles normes comptables limitent la capacité de politisation de la gestion du service. Dès lors que le service doit être tarifé au coût complet, sa gestion se rapproche fortement du modèle entrepreneurial, en limitant les arbitrages liés à l'emploi des fonds publics, une caractéristique forte des fonctions traditionnelles de la collectivité-aménageuse ou de la collectivité gestionnaire de services non-marchands. A l'inverse, les investissements et les amortissements des services d'eau potable et d'assainissement entrent désormais dans un budget clairement dissocié, astreint à l'équilibre, et dont la gestion est pour une large part, confiée à un délégataire.

Au vu des contraintes comptables et gestionnaires, de la montée des revendications consuméristes et de l'évitement de la relation citoyenne par les collectivités elles-mêmes, la gestion des services d'eau et d'assainissement apparaît donc de moins en moins soumise aux intérêts des politiques publiques locales (*policies*) et tend à être dissociée du politique (*politics*). Il en va de même des services publics nationaux qui s'ancrent progressivement dans le modèle du néo-libéralisme centralisateur ; un modèle qui ne se traduit pas, pour l'instant, en une décentralisation politique de la gestion des services d'électricité et de télécommunications³³¹.

... sauf en cas de crise

A la thèse relativement tranchée d'une dépolitisation de la gestion des services urbains, il convient d'apporter quelques nuances. Comme nous l'avons illustré dans le schéma synoptique en début de section, en situations de crise – tels que les conflits liés aux modalités de gestion des services d'eau, aux choix d'investissements ou à la qualité de la ressource en eau – la gestion des services peut devenir un enjeu politique structurant. Les exemples de l'Ardèche – avec les débats autour de la construction d'une usine de production d'eau potable –, de Grenoble – avec le conflit lié aux procédures de passation du contrat de délégation – et de Guingamp – avec les controverses autour de la mauvaise qualité de la ressource et de l'eau distribuée –, montrent qu'en cas de crise la relation citoyenne reprend ses droits sur la relation marchande en plaçant les collectivités devant leurs responsabilités d'autorités organisatrices. Dans ce cas, les problèmes liés à l'organisation des services locaux deviennent des enjeux politiques locaux : choix d'investissement, modalités de gestion du service, protection de l'environnement ou qualité de l'eau potable. La gestion du service est considérée par les consommateurs-citoyens comme l'objet d'une action publique locale, menée par une autorité élue.

Les travaux menés par le LaSUR en Suisse³³² aboutissent à des résultats relativement similaires. Cette recherche s'est appuyée sur une vaste enquête menée auprès des habitants de quatre villes suisses pour comprendre les relations entre citoyenneté et consommation des services publics locaux. Ces travaux ont montré que, pour les habitants interrogés, les fondements de la légitimité du système politique local relèvent davantage d'une citoyenneté politique classique, portant sur l'image et les relations entretenues avec l'institution politique, que d'une légitimité liée au fonctionnement des services métropolitains, tels que la distribution d'eau ou les transports collectifs. Comme dans les recherches qualitatives que nous avons réalisées en France, cette étude note néanmoins une exception au poids relativement faible de la variable « gestion des services » dans la

³³¹ Poupeau, F-M. Un néo-libéralisme centralisateur. Les collectivités locales dans la libéralisation du système de distribution électrique français. *Politiques et Management Public*, juin 2000, vol. 18, n° 2, p. 24.

³³² Kuebler, D., Schwab, B., Joye, D. et Bassand, M. *La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse*. Lausanne: EPFL, 2002. Cahiers du LaSUR, n° 3. p. 119.

construction d'une citoyenneté locale : cette variable prend de l'importance lorsque les usagers font face à d'éventuels problèmes. Si une bonne gestion des services influence peu la satisfaction des habitants à l'égard du fonctionnement de la démocratie communale, une insatisfaction récurrente influence très négativement la légitimité des institutions politiques.

Les collectivités locales se réengagent dans la planification des infrastructures, mais sans les usagers...

La thèse d'une dépolitisation de la gestion des services urbains s'oppose en apparence à l'idée d'un renforcement de la place et du rôle des collectivités locales dans le système de régulation des services de réseaux, avec laquelle nous avons ouvert ce travail de thèse. En effet, nous avons mentionné, en introduction, que les collectivités locales disposent d'outils de régulation permettant de donner aux réseaux et services urbains une envergure politique locale, en particulier pour ce qui concerne les interactions entre réseaux et territoires³³³. Des recherches récentes soulignent, par exemple, une tendance à l'appropriation par les collectivités de compétences nouvelles dans le secteur électrique et surtout dans le secteur des télécommunications (Poupeau, 2003). Pour ce dernier, on peut même identifier une montée en puissance des politiques publiques locales (Barré-Vinchon, 2001), progressivement entérinées par le législateur et par l'ART.

Les idées de l'émergence d'une régulation consumériste et non politisée des services urbains, d'une part, et d'une réappropriation politique locale de la régulation des réseaux, d'autre part, sont-elles si contradictoires ?

En réalité, ce paradoxe n'est qu'apparent. Les recherches comparatives récentes sur la place des collectivités locales dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications peuvent nous aider à dépasser cette contradiction. En se référant aux analyses de Nicolas Curien (2000), qui souligne une séparation croissante entre l'infrastructure et le service,

³³³ Offner, J-M. Les réseaux techniques, une politique du lien territorial. in *Réseaux et sociétés*. Musso, P. (Ed.) Paris: PUF, 2003. p. 171-184.

François-Mathieu Poupeau³³⁴ démontre que, dans un contexte de décentralisation et de libéralisation, on assiste à un investissement croissant des collectivités locales dans le marché des infrastructures. Cette tendance correspond à une nouvelle partition, au moins implicite, des rôles entre l'Etat et les collectivités locales, à laquelle l'ensemble des acteurs semble avoir intérêt : pour l'Etat, il s'agit de transférer vers les collectivités de nouvelles charges ; pour les opérateurs, cet engagement peut permettre de financer des investissements onéreux ; et pour les collectivités, les politiques d'infrastructures sont le moyen d'acquérir une légitimité nouvelle dans des secteurs jusque là centralisés. En même temps, l'engagement renouvelé des autorités publiques locales dans le développement des infrastructures s'accompagne d'une limitation de leur capacité d'intervention dans le champ des services. Pour le marché domestique, dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications³³⁵, les collectivités locales ne sont pas autorisées à devenir des opérateurs de services, ce qui limite fortement leurs relations aux usagers. Par contre, elles font de l'investissement dans les infrastructures un objet de politiques publiques, surtout dans le secteur des télécommunications où elles sont autorisées (voire incitées) à s'engager dans la construction de réseaux non activés, dans les zones peu ou pas couvertes.

De notre côté, nous pouvons observer le même type de disjonction entre les politiques de développement des infrastructures d'eau potable et d'assainissement et les activités de gestion de ces mêmes services. La planification des réseaux d'assainissement, les projets de sécurisation de la ressource ou la construction de stations d'épuration et d'usines de traitement de l'eau restent des objets de débats et de négociations politiques intenses, entre les élus locaux et entre les autorités organisatrices et les délégataires. Pourtant, dans la relation entre les usagers et les autorités organisatrices, les deux parties se concentrent sur la relation marchande, le prix et la qualité du service. A l'inverse des dimensions

³³⁴ Poupeau, F-M. *L'Etat-régulateur face aux pouvoirs locaux. Les collectivités territoriales dans la libéralisation du service public de l'électricité et des télécommunications en France*. Paris : Fonds d'intervention scientifique de l'IEP Paris, 2003. 259 p.

³³⁵ Une nuance doit cependant être apportée à l'idée de limitation du rôle des collectivités aux seuls investissements dans les infrastructures passives de télécommunications. Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, adopté le 25 juin 2003 par le Parlement, autorise pour la première fois les collectivités locales à exploiter des réseaux ouverts au public, après avoir constaté une carence de l'initiative privée. Dans ce sens, les collectivités seront considérées comme des opérateurs de télécommunications à part entière.

marchandes du service, les modalités de gestion, les choix d'investissement et les projets d'infrastructures n'ont pas fait l'objet d'une redevabilité renforcée des autorités publiques à l'égard de leurs mandants. Les usagers-citoyens ne se sentent d'ailleurs que faiblement concernés par les politiques d'infrastructures, sauf, comme dans les cas du sud de l'Ardèche et de la Bretagne, lorsque les choix d'investissement ont un impact significatif sur le prix et la qualité de l'eau distribuée. En dehors de ces situations exceptionnelles, le citoyen s'en remet aux élus pour organiser le service et développer les infrastructures. Devant les usagers, les collectivités tendent à dissocier leurs fonctions de production du service d'une part, d'organisation et d'aménagement des infrastructures, d'autre part.

Nous pouvons conclure à l'émergence de deux sphères relativement éclatées de la gestion urbaine : la sphère du service, marquée par une régulation de type consumériste, qui tend à la centralisation ; et celle de l'infrastructure, marquée par une régulation plus politique, qui tend à la décentralisation et s'ouvre progressivement aux initiatives locales. Ce constat nuance la perspective d'une adoption univoque du modèle anglo-saxon de régulation sectorielle et centralisée des services de réseaux. Cette dualité témoigne davantage d'une hybridation ou d'une superposition des modèles français et anglo-saxon. Elle offre des opportunités de réengagements des collectivités locales dans la planification des infrastructures de services résidentiels. L'investissement des autorités publiques locales devrait s'opérer selon des modalités relativement proches du modèle français de services urbains, ancré dans une tradition de partenariat public-privé. Néanmoins, pour ce qui concerne la planification des infrastructures et l'organisation du service, le système de pilotage reste, pour l'instant, fortement ancré dans le schéma de la démocratie représentative. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité³³⁶ prévoit la relance des commissions consultatives des services publics locaux, en particulier à l'échelle des établissements de coopération intercommunale. S'il est appliqué par les collectivités, ce texte pourrait être l'occasion d'encourager l'investissement des usagers-citoyens dans la gestion des services urbains, ainsi que dans la planification des infrastructures de réseaux.

³³⁶ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JO n°50 du 28 février 2002.

BIBLIOGRAPHIE

ADES. *Eau de Grenoble : autopsie d'un "Waterl'eau" !* Grenoble: ADES, 1996. 63 p.

ART, AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. *Les relations des opérateurs de télécommunications avec leurs clients grand public*. Paris: ART, 1999. 14 p.

ART, AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. *Les relations des opérateurs de télécommunications avec leurs clients grand public*. Paris: ART-Sofres, 2000. 31 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau*. Paris: Assemblée nationale - Commission des finances, de l'économie générale et du plan, 2001. n° n°3081. 200 p.

AUBY, JEAN FRANÇOIS. *Les services publics en Europe*. Paris: PUF, 1997. 127 p.

AUBY, JEAN FRANÇOIS. *Les services publics locaux*. Paris: PUF, 1982. 127 p.

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, ART. *Synthèse du rapport sur l'adaptation de la régulation*. Paris: ART, 2002. 30 p.

AVRILLIER, RAYMOND et DESCAMPS, PHILIPPE. *Le système Carignon*. Paris: La découverte, 1995. 368 p.

BAERT, DOMINIQUE. Un encadrement pour stimuler la concurrence. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 70-72.

BARBARAS, SIMONE. *Consommation et communication. Le temps de la parole*. Paris: InterEditions, 1987. 229 p.

BARRAQUÉ, BERNARD. Les enjeux de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. *Flux*, octobre-décembre 2001, n° 46, p. 70-75.

BARRAQUÉ, BERNARD (Ed.) *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris: La découverte, 1995. 301 p.

BARRAQUÉ, BERNARD. Ni trop ni trop peu. *Lettre électricité et sociétés*. EDF, printemps 2002, n° 37, p. 3-12.

BARRAQUÉ, BERNARD. Pour une histoire des services urbains. *Economie et humanisme*, mars-avril 1990, n° 312, p. 6-15.

BARRÉ-VINCHON, MAIRE-CLAIRE. *La genèse des initiatives publiques locales de télécommunications, entre politiques publiques et concurrence*. Thèse de doctorat en urbanisme-aménagement: ENPC, Paris, 2001. 453 p.

BARTHÉLÉMY, JEAN-ROLAND. Associations locales d'usagers : revendication politique ou consumériste. in *Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives*. BLAIS, JEAN-PAUL, GILLIO, CLAIRE et ION, JACQUES (Eds.). Paris: PUCA-METL, 2001. p. 29-33.

BATAIL, JACQUES. Le marché intérieur de l'électricité : la négociation de la directive et l'organisation du futur système français. *Economies et Sociétés, Série Economie de l'Energie*, 1997, n° 5-6, p. 117-135.

BAUBY, PIERRE. *Electricité et société*. Paris: InterEditions, 1994. 125 p.

BAUBY, PIERRE. *Le service public*. Paris: Flammarion, 1997. 127 p. coll. Dominos.

BAUBY, PIERRE et BOUAL, JEAN-CLAUDE. *Pour une citoyenneté européenne Quels services publics ?* Paris: Ed. de l'Atelier, 1994. 343 p.

BERGOUIGNOUX, JEAN (Ed.) *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations. Rapport du Commissariat général au plan*. Paris: La Documentation Française, 2000. 347 p.

BERTHO, CATHERINE. *Télégraphes et téléphones. De Valmy au microprocesseur*. Paris: Le livre de poche, 1981. 559 p.

BEZANÇON, XAVIER. *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre Mondiale*. Paris: Presses de l'ENPC, 1997. 368 p.

BLANC, MAURICE. Participation des habitants et politique de la ville. in *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. BLONDIAUX, LOÏC, MARCOU, GÉRARD et RANGEON, FRANÇOIS (Eds.). Paris: PUF, 1999. p. 177-196.

BLATRIX, CÉCILE. Le maire, le commissaire enquêteur et leur "public". La pratique politique de l'enquête publique. in *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. BLONDIAUX, LOÏC, MARCOU, GÉRARD et RANGEON, FRANÇOIS (Eds.). Paris: PUF, 1999. p. 161-176.

BLONDIAUX, LOÏC, MARCOU, GÉRARD et RANGEON, FRANÇOIS (Eds.). *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. Paris: PUF, 1999. 424 p.

BOIN, JEANNE. L'utilisation domestique de l'électricité. Soixante ans de conseils à l'utilisateur. in *L'électricité et ses consommateurs*. CARDOT, FABIENNE (Ed.) Paris: PUF, 1987. p. 269-285.

BOITEUX, MARCEL. Le service public de l'électricité et la concurrence. *Revue française de l'énergie*, octobre-novembre 1969, p. 105-112.

BOLTANSKI, LUC et THÉVENOT, LAURENT. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991. 483 p.

BON, JÉRÔME, LOUPPE, ALBERT et MENGUY, MICHEL. Approches pour définir un marketing public. *Revue française d'administration publique*, 1978, n° 6, p. 301-312.

BON, JÉRÔME et TISSIER-DESBORDES, ELISABETH. Fidéliser les clients ? Oui, mais ... *Revue française de gestion*, janvier-février 2000, n° 127, p. 52-60.

BOUÉ, RENÉ. *Avis sur la réforme de la politique de l'eau*. [en ligne]. Conseil économique et social, 2000. [accédé le 19 février 2002]. disponible sur internet: <www.conseil-economique-et-social.fr>.

BOUTTES, JEAN-PAUL. *Incentive Regulation of Electricity de France ?* Toulouse: Institut d'Economie Industrielle, 1990. 26 p.

BRACHET, PHILIPPE. *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*. Paris: L'Harmattan, 1994. 199 p.

BRACHET, PHILIPPE. Problématique de partenariat de service public. *Politiques et Management Public*, mars 1995, vol. 13, n° 1, p. 87-105.

BRENAC, EDITH. Les télécommunications : l'utilisateur aux abonnés absents. in *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*. WARIN, PHILIPPE (Ed.) Paris: La découverte, 1997. p. 35-60.

BRIANT (DE), VINCENT et PALAU, YVES. *La médiation. Définition, pratiques et perspectives*. Paris: Nathan, 1999. 128 p. coll. 128.

BROBECK, STEPHEN (Ed.) *Encyclopedia of the Consumer Movement*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1997. 659 p.

BRUCH, VÉRONIQUE. *La production de services n'existe que différenciée au regard des modes d'information et de communication mobilisés. Les cas de La Poste et de France Télécom*. Thèse de doctorat en économie, gestion et sciences sociales: ENPC, Marne-la-Vallée, 2003. 468 p.

BRUYERE, FLORENCE. *Les politiques de solidarité d'EDF-GDF et de la Générale des Eaux*. Mémoire de DESS d'urbanisme: Université Paris 8 - IFU, Marne-la-Vallée, 1999. 148 p.

BURAWOY, MICHAEL. The Extended Case Method. in *Ethnography Unbound. Power and Resistance in the Modern Metropolis*. BURAWOY, MICHAEL (Ed.) Berkeley: University of California Press, 1991. p. 271-287.

CAMBON, SOPHIE. *Services d'eau potable : de la logique d'offre à la maîtrise de la demande. Comparaison France - Etats-Unis. La place des usagers dans la gestion durable des services d'alimentation en eau placés sous contrainte environnementale*. Thèse de doctorat en Sciences et Techniques de l'Environnement: ENPC, Marne-la-Vallée, 1996. 240 p.

CHAMBERLIN, EDWARD. H. *The Theory of Monopolistic Competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1933. 213 p.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES RHÔNE ALPES. *Lettre d'observations définitives de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement de la commune de Grenoble (Isère)*. Lyon: CRCRA, 1995. 34 p.

CHAUVIÈRE, MICHEL et GODBOUT, JACQUES (Eds.). *Les usagers entre marché et citoyenneté*. Paris: L'Harmattan, 1992. 332 p.

CHEVALIER, JEAN-MARIE. Les réseaux de gaz et d'électricité : multiplication des marchés contestables. *Revue d'Economie Industrielle*, 2^o trimestre 1995, n° 72, p. 7-29.

CHEVALLIER, JACQUES. *Le service public*. Paris: PUF, 1987. 127 p. coll. QSJ.

CHEVALLIER, JACQUES. Les droits des consommateurs usagers des services publics. *Droit social*, 1975, n° 2, p. 75-88.

CHEVALLIER, JACQUES. Regards sur l'administré. in *Les usagers entre marché et citoyenneté*. CHAUVIÈRE, MICHEL et GODBOUT, JACQUES (Eds.). Paris: L'Harmattan, 1992. p. 25-40.

CHEVALLIER, JACQUES. *Science administrative*. Paris: PUF, 1994. 592 p.

CHEVALLIER, JACQUES. Synthèse. in *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. BLONDIAUX, LOÏC, MARCOU, GÉRARD et RANGEON, FRANÇOIS (Eds.). Paris: PUF, 1999. p. 405-415.

CHIRON, VIRGINIE et HALLIER, STÉPHANIE. *L'AFUTT, une association à double facette*. Etude de cas - DEA MUGT: ENPC, Marne-la-Vallée, 2002. 16 p.

CI EAU. *Baromètre Sofres-CI Eau 6e édition - L'eau et les français*. Paris: CI Eau, 2001. 15 p.

CIADT. *Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001. Dossier de presse*. Paris: CIADT, 2001. 63 p.

CNC, CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION. *La concertation : services publics - organisations de consommateurs*. Paris: 1994,

CNC, CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION. *Un monde en mouvement : les organisations de consommateurs*. Paris: Imprimerie Nationale, 1980. 120 p.

COCHOY, FRANCK. Figures du client, leçons du marché. *Sciences de la société*, 2002, n° 56, p. 5-23.

COCHOY, FRANCK. *Une histoire du marketing. Discipliner l'économie de marché*. Paris: La découverte, 1999. 391 p.

COCHOY, FRANCK. Une petite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation. *Sociologie du travail*, 2002, n° 44, p. 357-380.

COCHOY, FRANCK et MALLARD, ALEXANDRE. L'irruption du client chez France Télécom : entre idéologies et technologies. *Le journal de l'Ecole de Paris*, mars-avril 2003, n° 40, p. 23-29.

COING, HENRI. La notion de service public. in *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* GARIÉPY, MICHEL et MARIÉ, MICHEL (Eds.). Paris: L'Harmattan, 1997. p. 231-245.

COING, HENRI. Services urbains et ville : nouveaux enjeux. *Sociétés Contemporaines*, octobre 1998, n° 32, p. 57-71.

COMITÉ DES CONSOMMATEURS DE L'UNION EUROPÉENNE. *Introduction du concept de service d'intérêt général - Avis écrit du Comité des consommateurs*. [en ligne]. Comité des consommateurs, 1999. [accédé le 30 septembre 2001]. disponible sur internet: <www.europa.eu.int>.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Les services d'intérêt général en Europe*. Bruxelles: Commission Européenne, 1996.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Les services d'intérêt général en Europe*. Bruxelles: Commission Européenne, 2000. n° COM(2000) 580 final. 40 p.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés - Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications*. Bruxelles: Commission Européenne, 1999. n° COM (1999) 539. 84 p.

CONSEIL D'ÉTAT. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: La Documentation Française, 2001. 470 p.

CONSEIL D'ÉTAT. *Service public, services publics : déclin ou renouveau*. Paris: La Documentation française, 1994.

CONSO 2000. *Enquête sur le prix et la qualité de l'eau*. Paris: Conso 2000, 1995. 19 p.

CORCUFF, PHILIPPE. *Les nouvelles sociologies*. Paris: Nathan, 1995. 128 p. coll. 128.

COUR DES COMPTES. *La question des services publics d'eau et d'assainissement*. Paris: La Documentation Française, 1997.

COUTARD, OLIVIER. L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 7-15.

COUTARD, OLIVIER. Le "droit" à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes. in *La ville éclatée*. MAY, NICOLE, VELTZ, PIERRE, LANDRIEU, JOSÉE et al (Eds.). La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1998. p. 143-157.

COUTARD, OLIVIER. Quatre contributions sur le développement durable des réseaux techniques. *Flux*, janvier-mars 2002, n° 47, p. 4-6.

COUTARD, OLIVIER. Quinze ans de déréglementation des services publics : les exemples de l'électricité et des télécommunications. *Sociologie du travail*, 1997, n° 1/97, p. 91-104.

COUTARD, OLIVIER et PFLIEGER, GÉRALDINE. Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services de réseaux en France. *Entreprises et Histoire*, septembre 2002, n° 30, p. 136-152.

CSF, CONFÉDÉRATION SYNDICALE DES FAMILLES. *Les usagers face aux services publics.*: Ed. Garibaldi, 1993. 103 p.

CURIEN, NICOLAS. *Economie des réseaux*. Paris: La découverte, 2000. 120 p.

CURIEN, NICOLAS (Ed.) *Economie et management des entreprises de réseau*. Paris: Economica, 1992. 210 p.

CURIEN, NICOLAS. Service universel et concurrence : une cohabitation nécessaire. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 86-90.

CURIEN, NICOLAS et GENSOLLEN, MICHEL. *Economie des télécommunications. Ouverture et réglementation*. Paris: Economica, 1992. 318 p.

DALL'AGLIO, SANDRINE. Le développement de mouvements associatifs dans le domaine de l'eau : quels enjeux pour le modèle français des services urbains ? *Ilème entretiens du Centre Jacques Cartier*. Paris: 1999. p. 209-229.

DALL'AGLIO, SANDRINE. Participation et coût politique de l'eau. *Hydotop*. Marseille - France: 2001. p. 052/1-8.

DALL'AGLIO, SANDRINE et PETITET, SYLVAIN. *D'une concertation institutionnelle "exemplaire" à une contestation associative unitaire ; le projet de la station d'alerte de Ternay (Rhône)*. Lyon: 2000,

DAUNTON, MARTIN et HILTON, MATTHEW (Eds.). *The Politics of Consumption. Material Culture and Citizenship in Europe and America*. Oxford: Berg, 2001. 310 p.

DELFAU, GÉRARD. *Le retour du citoyen. Démocratie et territoires*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1994. 91 p.

DGEMP, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉNERGIE ET DES MATIÈRES PREMIÈRES. *Rapport annuel 2001*. Paris: DGEMP-Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2002. 99 p.

DION, STÉPHANE. Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie. *Sociologie du travail*, 1984 1984, n° 2-84, p. 121-140.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP). *La charte des services publics*. Paris: Imprimerie Nationale, 1992. 85 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGAFP). *L'amélioration des rapports entre l'administration et ses usagers*. Paris: La Documentation Française, 1992. 67 p.

DU BOIS DE GAUDUSSON, JEAN. *L'usager du service public administratif*. Paris: LGDJ, 1974. 318 p.

DUBOIS, JEAN. La société de consommation électrique. in *Histoire de l'électricité en France. 1946-1987*. MORSEL, HENRI (Ed.) Paris: Fayard, 1996. p. 577-682.

DUBOIS, JEAN. Le réveil commercial d'EDF. in *L'électricité et ses consommateurs*. CARDOT, FABIENNE (Ed.) Paris: PUF, 1987. p. 287-294.

DUCLOS, LAURENT. L'exigence de qualité suffit-elle pour porter la parole du client ? *Les cahiers de recherche. GIP Mutations industrielles*, février 1994, n° 70, p. 27-36.

EDF. *EDF et les organisations de consommateurs. 20 ans de concertation*. Paris: EDF, 1996. 31 p.

EDF. *Forum intempéries*. [en ligne]. EDF, 2000. [accédé le 7 février 2000]. disponible sur internet: <www.edf.fr>.

EDF. *Rapport du médiateur pour l'année 1999*. Paris: EDF/Médiation, 2000. 32 p.

EDF. *Rapport du médiateur pour l'année 2000*. Paris: EDF/Médiation, 2001. 67 p.

EDF. *Vers le Client. Le compte à rebours européen*. [en ligne]. EDF, 1998. [accédé le 15 décembre 1999]. disponible sur internet: <www.edf.fr>.

EIGLIER, PIERRE et LANGEARD, ERIC. *Servuction, le marketing des services*.: Mac Graw Hill, 1987. 202 p.

ENA, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *L'usager du service public*. Paris: ENA, 1982. 54 p.

ENA, ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *Services publics comparés en Europe*. Paris: La Documentation Française, 1997. 930 p.

EUZEN, AGATHE. *Utiliser l'eau du robinet, une question de confiance. Approche anthropologique des pratiques quotidiennes concernant les usages de l'eau du robinet dans l'espace domestique à Paris*. Thèse en gestion, économie et sciences sociales: ENPC, Paris, 2002. 385 p.

FIJALKOW, YGAL. Les visages réversibles de l'usager et du consommateur. Ce que nous apprennent la grève des internautes. *Sciences de la société*, mai 2002, n° 58, p. 149-163.

FINON, DOMINIQUE. *The Destabilisation of the French Electricity Supply Industry*. IEPE, 2001. [accédé le 10-09-2002]. disponible sur internet: <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe>.

FRANCE TÉLÉCOM. *Mémoires pour l'action*. Paris: France Télécom, 1995. 220 p.

FRANCE-TÉLÉCOM. *Le service national consommateurs - Dossier de presse*. Paris: France-Télécom - DCSNC, 2000. 13 p.

FRANCE-TÉLÉCOM. *Rapport annuel du Service National Consommateur 1999*. Paris: FT/Division Distribution/DCSNC, 2000. 54 p.

FRANCE-TÉLÉCOM. *Rapport annuel du Service National Consommateur 2000*. Paris: FT/Division Distribution/DCSNC, 2001. 59 p.

FRIEDMAN, MILTON et FRIEDMAN, ROSE. *Free to Choose - A Personal Statement*. New York: Harcourt, 1990. 338 p.

FRISON-ROCHE, MARIE-ANNE. La victoire du citoyen-client. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 49-54.

FRISON-ROCHE, MARIE-ANNE (Ed.) *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?* Paris: PUF, 1999. 261 p.

FROMENT, JEAN-CHARLES et SAYAH, JAMIL (Eds.). *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*. Grenoble: PUG, 1998. 255 p.

GADREY, JEAN. La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle. *Revue française de sociologie*, 1994, vol. XXXV, p. 163-195.

GADREY, JEAN. Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal. *Politiques et Management Public*, juin 1997, vol. 15, n° 2, p. 43-72.

GAUDIN, JEAN-PIERRE. *Du consommateur à l'usager. Recherche sur la nature des "mouvements de consommateurs" et sur la techniciation de leurs revendications*. Paris: Organisation et environnement, 1979. 127 p.

GLACHANT, JEAN-MICHEL. Une quinzaine de "marché unique" de l'électricité dans l'Union européenne ? *Flux*, avril-septembre 2001, n° 44-45, p. 8-27.

GONTCHAROFF, GEORGES. Le renouveau des comités de quartier. in *La démocratie locale - Représentation, participation et espace public*. BLONDIAUX, LOÏC, MARCOU, GÉRARD et RANGEON, FRANÇOIS (Eds.). Paris: PUF, 1999. p. 305-327.

GOSEWINKEL, DIETER. Historical Development of Citizenship. in *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. SMELSER, NEIL et BALTES, PAUL (Eds.). Oxford: Elsevier, 2001. p. 1852-1860.

GOUBERT, JEAN-PIERRE. *La conquête de l'eau*. Paris: Pluriel, 1986. 302 p.

GRARD, LOÏC. Régulations nationales. France. in *La régulation des services publics en Europe*. VANDAMME, JACQUES et VAN DER MENSBRUGGHE, FRANÇOIS (Eds.). Paris: ASPE Europe, 2000. p. 75-104.

GRAWITZ, MADELEINE. *Méthodes en sciences sociales*. Paris: Dalloz, 2001. 1019 p.

GREMION, PIERRE. Chap 7. La concertation. in *Où va l'administration française ?* Paris: Ed. d'Organisation, 1974. p. 165-186.

GUERIN-SCHNEIDER, LAETITIA. Mettre en place une régulation par indicateurs de performance. *Colloque "Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissement"*. ENGREF-GEA, OI EAU et MATE (Eds.). Montpellier: 17 septembre 2001. p. 59-79.

GUERIN-SCHNEIDER, LAETITIA et NAKHLA, MICHEL. Le service public d'eau délégué : du contrôle local des moyens au suivi de la performance. *Politiques et Management Public*, mars 2000, vol. 18, n° 1, p. 105-123.

GUIBERT, CHRISTINE. *Les relations entre EDF et les collectivités locales : la recherche de solutions face à la pauvreté-précarité*. Mémoire de DESS d'urbanisme: Université Paris 8 - IFU, Marne-la-Vallée, 1998. 90 p.

HADJ ALI, YUCEF. La poussée des associations d'usagers. *Electricité et Sociétés*. EDF, octobre 2000, n° 34, p. 15-19.

HADJ ALI, YUCEF. *Société civile - majors de l'eau : les RésEaux de la colère*. Paris: 2000,

HALL, DAVID. Représentation du public dans le secteur de l'eau en Angleterre. *Flux*, avril-septembre 2002, n° 48-49, p. 47-61.

HALL, DAVID et LOBINA, EMANUELE. *Private to Public: International Lessons of Water Remunicipalisation in Grenoble, France*. Greenwich: PSIRU, 2001. 20 p.

HCSP, HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC. *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ?* Paris: HCSP, 1999. 33 p.

HENRY, CLAUDE. *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*. Paris: PUF, 1997. 225 p.

HENRY, CLAUDE. Les fondements de la régulation des services publics et du recours à la mesure de performance. *Colloque "Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissement"*. ENGREF-GEA, OI EAU et MATE (Eds.). Montpellier: 17 septembre 2001. p. 7-10.

HERMEL, LAURENT et ROMAGNI, PATRICK. *Le marketing public*. Paris: Economica, 1999. 113 p.

HERMET, GUY. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris: Armand Colin, 1994. 319 p.

HERMITE, DENIS. *Le consommateur dévoyé : situation comparée des consommateurs en France et aux Etats-Unis*. Paris: Ed. de l'Institut Economique de Paris, 1985. 300 p.

HIRSCHMAN, ALBERT O. *Bonheur privé, action publique*. Paris: Fayard, 1995. 255 p. coll. L'espace du politique.

HIRSCHMAN, ALBERT O. *Défection et prise de parole*. Paris: Fayard, 1995. 213 p. coll. L'espace du politique.

INC, INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION. *Les consommateurs et les techniques de marketing*. Paris: INC, 1979. 25 p.

INGLES, JÉRÔME et SALLES, JEAN-MICHEL. Régulation de l'activité des délégataires des services de l'eau et de l'assainissement : qu'avons nous appris ? Peut-on mieux faire ? *Flux*, janvier-juin 1998, n° 31-32, p. 35-48.

ION, JACQUES. *La fin des militants ?* Paris: Ed. de l'Atelier, 1997. 124 p.

JEANNOT, GILLES. *Les usagers du service public*. Paris: PUF, 1998. 126 p.

JEANNOT, GILLES (Ed.) *Métiers du public : les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*. Paris: CNRS Editions, 1995. 345 p.

JEANNOT, GILLES, VALEYRE, ANTOINE et ZARIFIAN, PHILIPPE. Une transformation organisationnelle à France Télécom. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 38-45.

KIRSZBAUM, THOMAS. *Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs*. Paris: SKC, 1999. 103 p.

KOEHL, ELÉONORE. *Le tout électrique dans le logement social. Problèmes et limites*. Mémoire de Maîtrise aménagement: Université Paris 8 - IFU, Marne-la-Vallée, 1999. 80 p.

KUEBLER, DANIEL, SCHWAB, BRIGITTE, et al. *La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse*. Lausanne: EPFL, 2002. Cahiers du LaSUR, n° 3. 187 p.

LAGROYE, JACQUES. *Sociologie politique*. Paris: Presses de Sciences Po, 1997. 510 p.

LAMARCHE, THOMAS. Du service public à la relation de clientèle dans les services en réseau. *Politiques et Management Public*, septembre 2000, vol. 18, n° 3, p. 1-19.

LAPEYRE, ARNAUD, TRASSART, FRANÇOIS et VIVANT, ELSA. Histoire de courbe. La diffusion du téléphone mobile en France. *Flux*, octobre-décembre 2000, n° 42,

LASCOUMES, PIERRE. *Corruptions*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999. 163 p.

LASSERRE, BRUNO. Régulation mode d'emploi. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 77-79.

LE BRETON, ERIC. *L'action publique locale en mutation. La négociation autour des figures de l'utilisateur dans les transports collectifs urbains*. Thèse de sociologie: Institut d'Etudes Politiques de Paris - Fondation Nationale des Sciences Politiques - Cycle Supérieur de Sociologie, Paris, 2000. 331 p.

LE BRETON, ERIC. L'utilisateur des transports collectifs urbains : une identité en débat au sein des entreprises. *Sociologie du travail*, juillet-août 1999, vol. 41, n° 3, p. 255-273.

LEBAN, RAYMOND. Les services publics de réseaux : une comparaison européenne. *Problèmes économiques*, 17 novembre 1999, n° 2.640, p. 17-21.

LEBAN, RAYMOND et BOUTTES, JEAN-PAUL. Competition and Regulation in Europe's Network Industries from Theoretical Approach to Sectorial Application. *Utilities Policy*, 1995, vol. 5, n° 2, p. 127-146.

LECERF, MICHEL. *Droits du consommateur et obligations de services publics*. Paris: Ed. d'Organisation, 1999. 163 p.

LEJEUNE, LAURENCE. *Le laborieux essor du droit à l'énergie*. Thèse professionnelle de Mastère Management public et maîtrise technique: ENPC, Marne-la-Vallée, 1998. 50 p.

LORRAIN, DOMINIQUE. Capitalismes urbains : des modèles européens en compétition. in *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs*. n°6. ASSOCIATION RECHERCHE ET RÉGULATION (Ed.) Paris: Presses de Sciences Po, 2002. p. 193-239.

LORRAIN, DOMINIQUE (Ed.) *Gestions urbaines de l'eau*. Paris: Economica, 1995. 259 p.

LORRAIN, DOMINIQUE. La grande entreprise urbaine et l'action publique. *Sociologie du travail*, 1995, vol. XXXVII, n° 2/95, p. 199-220.

LORRAIN, DOMINIQUE. Le modèle français a fait ses preuves. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 67-70.

LORRAIN, DOMINIQUE. Le modèle français des services urbains. *Economie et humanisme*, mars-avril 1990, n° 312, p. 39-58.

LORRAIN, DOMINIQUE. Le régulateur, le service public, le marché et la firme. *Flux*, janvier-juin 1998, n° 31-32, p. 13-23.

LORRAIN, DOMINIQUE. Les services urbains, le marché et le politique. in *L'expérience française du financement privé des équipements publics*. MARTINAND, CLAUDE (Ed.) Paris: Economica, 1993. p. 13-43.

LORRAIN, DOMINIQUE. Services publics et participation des citoyens. *Annuaire des collectivités locales*, 1996, n° 16, p. 189-203.

LOUVET, NICOLAS. La concertation publique dans les PDU, une production d'expertise ? *Métropolis*, 2001, n° 88-90, p. 72-76.

MAJONE, GIANDOMENICO. *La Communauté européenne : un Etat régulateur*. Paris: Montchrestien, 1996. 158 p.

MALLARD, ALEXANDRE et RÉMY, ELISABETH. Comment les associations renouvellent le débat sur la qualité de l'eau. *Environnement et société*, 1999, n° 22, p. 69-85.

MARIN, ROBIN et NOTO, RENÉE. La gestion des impayés d'eau et d'énergie : stratégies d'entreprises et services aux plus démunis. *Politiques et Management Public*, décembre 1998, vol. 16, n° 4, p. 101-117.

MARSHALL, THOMAS.H. *Citizenship and Social Class-and other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950. 154 p.

MARTIN, SYLVIE et VEDRINE, JEAN PIERRE. *Marketing. Les concepts clés*. Paris: Ed. d'Organisation, 1993. 219 p.

MARTINAND, CLAUDE (Ed.) *Financement privé des équipements publics*. Paris: Economica, 1993. 191 p.

MARTINAND, CLAUDE. *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. [en ligne]. Conseil économique et social, 2001. [accédé le 21 février 2002]. disponible sur internet: <www.conseil-economique-et-social.fr>.

MARTINAND, CLAUDE. Le service public en France et en Europe. Un double effort de reconstruction indispensable. *Revue des affaires européennes*, 1994, n° 2, p. 80-91.

MATE, MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT. *Projet de loi sur l'eau. Dossier de presse*. Paris: MATE, 2001. 34 p.

MATHEU, MICHEL. L'Europe à l'école américaine et britannique. *Sociétal*, 4e trimestre 2000, n° 30, p. 55-60.

MEYNAUD, JEAN. *Les consommateurs au pouvoir*. Lausanne: Mornex 6, 1964. 295 p.

MORSEL, HENRI (Ed.) *Histoire de l'électricité en France. 1946-1987*. Paris: Fayard, 1996. 1196 p.

MOUTET, CATHERINE. La normalisation appliquée aux activités de service dans le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement. *Colloque "Mesure de performance et régulation des services d'eau et d'assainissement"*. ENGREF-GEA, OI EAU et MATE (Eds.). Montpellier: 17 septembre 2001. p. 97-104.

NADAU, THIERRY. L'électrification rurale. in *Histoire de l'électricité en France, tome II (1919-1946)*. LÉVY-LEBOYER, MAURICE et MORSEL, HENRI (Eds.). Paris: Fayard, 1994. p. 1199-1232.

OFFNER, JEAN-MARC. Bi-Bop, Tam-Tam... la confiance au péril de la destruction créatrice. *Flux*, avril-septembre 1999, n° 36-37, p. 56-57.

OFFNER, JEAN-MARC. La chimère et le caméléon : les ambiguïtés du mimétisme entrepreneurial dans les transformations du secteur des transports collectifs urbains en France. *Politiques et Management Public*, mars 1989, vol. 7, n° 1, p. 213-233.

OFFNER, JEAN-MARC. Les réseaux techniques, une politique du lien territorial. in *Réseaux et sociétés*. MUSSO, PIERRE (Ed.) Paris: PUF, 2003. p. 171-184.

OFFNER, JEAN-MARC et PUMAIN, DENISE (Eds.). *Réseaux et territoires. Significations croisées*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 1996. 280 p.

OLLIVIER-TRIGALO, MARIANNE et PIÉCHACZYK, XAVIER. Le débat public en amont des projets d'aménagement : genèse et codifications. *Métropolis*, 2001, n° 108-109, p. 72-76.

OLSON, MANCUR. *Logique de l'action collective*. Paris: PUF, 1978. 199 p.

PADIOLEAU, JEAN-GUSTAVE. Une approche politique de la régulation. *Séminaire vers un Etat régulateur ? Les transformations de l'action publique dans un ministère sectoriel*. LATTS - DRAST - MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT (Ed.) Paris: 30 novembre 2001. p. 11.

PARADEISE, CATHERINE. Usagers et marché. in *Les usagers entre marché et citoyenneté*. CHAUVIERE, MICHEL et GODBOUT, JACQUES (Eds.). Paris: L'Harmattan, 1992. p. 191-219.

PETITET, SYLVAIN. Du "modèle français des services urbains" à l'analyse de leur production. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1999, vol. IV, p. 737-764.

PEZON, CHRISTELLE. La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés. *Flux*, avril-septembre 2002, n° 48-49, p. 62-72.

PEZON, CHRISTELLE. *La gestion du service de l'eau en France. Analyse historique et par la théorie des contrats (1850-1995)*. Thèse de sciences de gestion: CNAM, Paris, 1999. 424 p.

PFLIEGER, GÉRALDINE. Crise énergétique en Californie, we want the power now ! *Flux*, janvier-mars 2001, n° 43, p. 70-72.

PFLIEGER, GÉRALDINE. Domination du consommateur et résistance du citoyen. Les tensions entre les figures de l'utilisateur au sein du système de régulation de l'eau en France. *Flux*, avril-septembre 2002, n° 28-29, p. 20-34.

PFLIEGER, GÉRALDINE. Les associations d'utilisateurs de l'eau. *Annales de la recherche urbaine*, juin 2001, n° 89, p. 150-153.

PFLIEGER, GÉRALDINE. Lyonnaise des eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart. *Flux*, octobre-décembre 2001, n° 46, p. 61-69.

PICARD, JEAN-FRANÇOIS, BELTRAN, ALAIN et BUNGENER, MARTINE. *Histoires de l'EDF*. Paris: Dunod, 1985. 265 p.

PINTO, LOUIS. Du "pépin" au litige de consommation. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 1989, n° 76-77,

PINTO, LOUIS. *La constitution du "consommateur" comme catégorie de l'espace public*. Paris: CSU, 1985. 170 p.

PINTO, LOUIS. La gestion d'un label politique : la consommation. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 1992, n° 91-92, p. 3-19.

PINTO, LOUIS. Le consommateur : agent économique et acteur politique. *Revue française de sociologie*, 1990, vol. XXXI, p. 179-198.

PLAN URBAIN et RATP. *La relation de service dans le secteur public. 5 : droit des usagers et coproduction des services publics*. Paris: Plan Urbain - RATP, 1992. 209 p.

POUPEAU, FRANÇOIS-MATHIEU. *EDF ou la permanence d'un "compromis républicain". Le système de distribution entre Etat et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation*. Thèse de doctorat en sociologie: Institut d'Etudes Politiques de Paris - Fondation Nationale des Sciences Politiques - Cycle Supérieur de Sociologie, Paris, 1999. 569 p.

POUPEAU, FRANÇOIS-MATHIEU. *L'Etat-régulateur face aux pouvoirs locaux. Les collectivités territoriales dans la libéralisation du service public de l'électricité et des télécommunications en France*. Paris: Fonds d'intervention scientifique de l'IEP Paris, 2003. 259 p.

POUPEAU, FRANÇOIS-MATHIEU. Un néo-libéralisme centralisateur. Les collectivités locales dans la libéralisation du système de distribution électrique français. *Politiques et Management Public*, juin 2000, vol. 18, n° 2, p. 1-24.

QUATREBARBES (DE), BERTRAND. *Usagers ou clients ?* Paris: Ed. d'Organisation, 1998.

QUIN, CLAUDE et JEANNOT, GILLES (Eds.). *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence*. Paris: La Documentation Française, 1997. 291 p.

RAINAUD, JEAN-MARIE. *La crise du service public français*. Paris: PUF, 1999. 127 p. coll. QSJ.

REFAIT, MICHEL. *Le secteur public en France*. Paris: PUF, 1997. 127 p. coll. QSJ.

ROCHLIN, GENE. Les réseaux et la subversion du choix : un manifeste institutionnaliste. *Flux*, janvier-mars 2002, n° 47, p. 35-53.

RODRIGUES, STÉPHANE. *La nouvelle régulation des services publics en Europe. Energie, postes, télécommunications et transports*. Paris: Editions Tec&Doc, 2000. 694 p.

ROUBAN, LUC (Ed.) *Le service public en devenir*. Paris: L'Harmattan, 2000. 242 p.

ROUSSEAU, MARIE-PAULE. De l'électeur au consommateur de services publics locaux. *Urbanisme*, mars-avril 1998, n° 299, p. 83-84.

RUFFAT, MICHÈLE. Consumérisme et néo-libéralisme aux Etats-Unis. *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1978, n° 18, p. non paginé.

RUFFAT, MICHÈLE. *Le contre-pouvoir consommateur aux Etats-Unis : du mouvement social au groupe d'intérêt*. Paris: PUF, 1987. 283 p.

RUFFAT, MICHÈLE. Les métiers de la consommation. *INC Hebdo*, 2-9 juin 1989, n° 641:642, p. 5-20.

RUFFAT, MICHÈLE. L'introduction des intérêts diffus dans le plan : le cas des consommateurs. in *La planification en crises*. ROUSSO, HENRI (Ed.) Paris: Editions du CNRS, 1987. p. 117-133.

RUMPALA, YANNICK. Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers. *Revue française de science politique*, août-octobre 1999, vol. 49, n° 4-5, p. 601-630.

SAÏAS, MAURICE et LEONARDI, JEAN-PAUL. Service public et service du public. *Revue française de gestion*, mai-août 1977, p. 9-24.

SAMUELSON, ALAIN. *Les grands courants de la pensée économique*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1995. 535 p.

SAPIN, MICHEL. *La place et le rôle des usagers dans les services publics*. Paris: La Documentation Française, 1983. 146 p.

SCHERRER, FRANCK. Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines. in *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* GARIÉPY, MICHEL et MARIÉ, MICHEL (Eds.). Paris: L'Harmattan, 1997. p. 345-362.

SCHMIDT, SUSANNE. *Sterile Debates and Dubious Generalisations : An Empirical Critique of European Integration Theory Based on the Integration Processes in Telecommunications and Electricity*. Koln : MPIFG, 1996. 52 p.

SCHNAPPER, DOMINIQUE. *Qu'est ce que la citoyenneté ?* Paris: Folio, 2000. 320 p.

SÉNAT. *Rapport sur la réforme de la loi sur l'eau*. Paris: Sénat - Commission des affaires économiques et du plan, 2000. n° 146. 82 p.

SIX, JEAN-FRANÇOIS. *Le temps des médiateurs*. Paris: Seuil, 1990. 279 p.

SOUTY, FRANÇOIS. *Le droit de la concurrence de l'Union Européenne*. Paris: Montchrestien, 1999. 160 p. coll. Clefs.

STAHL, PIERRETTE. Le rôle des élus publics dans l'entre-deux guerres. in *Histoire de l'électricité en France, tome II (1919-1946)*. LÉVY-LEBOYER, MAURICE et MORSEL, HENRI (Eds.). Paris: Fayard, 1994. p. 352-411.

STOFFAËS, CHRISTIAN. Introduction. in *La régulation des services publics en Europe*. VANDAMME, JACQUES et VAN DER MENSBRUGGHE, FRANÇOIS (Eds.). Paris: ASPE Europe, 2000. p. 17-50.

STOFFAËS, CHRISTIAN. *Services publics. Question d'avenir*. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995. 437 p.

STROBEL, PIERRE. L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public. *Recherches Prévisions*, juin 1992, p. 31-44.

TENIERE-BUCHOT, PIERRE. L'eau et la santé. La norme : de quel droit ? Pour qui ? Pour combien de temps ? *Prospective d'un siècle à l'autre*. Cerisy: juin 2000.

TIROLE, JEAN. Concession de services publics : quel contrat l'Etat doit-il passer pour garantir un service optimal ? *Problèmes économiques*, 17 novembre 1999, n° 2.640, p. 10-15.

TIXIER, PIERRE-ERIC et MAUCHAMP, NELLY (Eds.). *EDF-GDF. Une entreprise en mutation*. Paris: La Découverte, 2000. 206 p.

TOCQUEUR, GÉRARD et LANGLOIS, MICHEL. *Marketing des services*. Paris: Dunod, 1992. 188 p.

TRUMBULL, GUNNAR. Strategies of Consumer-Group Mobilization : France and Germany in the 1970s. in *The Politics of Consumption*. DAUNTON, MARTIN et HILTON, MATTHEW (Eds.). Oxford: Berg, 2001. p. 261-282.

UNCLES, M. et LAURENT, G. Editorial. *International Journal of Research in Marketing*, 1997, vol. 14, n° 5, p. 399-404.

VAN DE VYVER, PIERRE-GEORGES. *Le service public local. Mode d'emploi des régies et concessions*. Paris: IVF Services, 1995. 431 p.

VANDAMME, JACQUES et VAN DER MENSBRUGGHE, FRANÇOIS (Eds.). *La régulation des services publics en Europe*. Paris: ASPE Europe, 2000. 493 p.

VASS, PETER. Consumer Representation : Intregation or Independance ? *Regulatory review - Centre for the Study of Regulated Industries*, 1995, p. 225-237.

VISCUSI, W. KIP, VERNON, JOHN M. et HARRINGTON, JOSEPH E. *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge: The MIT Press, 2000. 864 p.

VOYNET, DOMINIQUE. *Réforme de la politique de l'eau. Dossier de presse*. [en ligne]. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1999. [accédé le 23 mars 2001]. disponible sur internet: <www.environnement.gouv.fr>.

WAECHTER, VIRGINIE. Moderniser et démocratiser les services publics locaux. Le cas des commissions consultatives des services publics locaux. in *Démocratie et management local*. LE DUFF, ROBERT et RIGAL, JEAN-JACQUES (Eds.). Paris: Dalloz, 2001. p. 267-281.

WARIN, PHILIPPE. La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères. *Politiques et Management Public*, juin 1999, vol. 17, n° 2, p. 147-163.

WARIN, PHILIPPE. *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre égalité et équité*. Paris: LGDJ, 2002. Droit et société n°33.

WARIN, PHILIPPE. Les relations de service comme régulation. *Revue française de sociologie*, 1993, vol. XXXIV, n° 1, p. 63-95.

WARIN, PHILIPPE. *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La découverte, 1997. 355 p. coll. Recherches.

WEISS, DIMITRI et CHIROUZE, Y. *Le consommérisme*. Paris: Sirey, 1984. 387 p.

WELLER, JEAN-MARC. La modernisation des services publics par l'usager. *Sociologie du travail*, juillet 1998, vol. XL, n° 3, p. 364-392.

WIEVIORKA, MICHEL. *L'Etat, le patronat et les consommateurs. Etude des mouvements de consommateurs*. Paris: PUF, 1977. 271 p.

WIEVIORKA, MICHEL. Recherche sur les mouvements de consommateurs. *Recherches économiques et sociales*, avril 1978, n° 10, p. 47-75.

WIEVIORKA, MICHEL et TRINH, SYLVAIN. Le modèle EDF. *Stratégies du management*, septembre-octobre 1989, p. 1-9.

WIEVIORKA, MICHEL et TRINH, SYLVAIN. *Le modèle EDF*. Paris: La découverte, 1989. 272 p.

YIN, ROBERT K. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994. 171 p.

ZARIFIAN, PHILIPPE. Quel rôle pour les unités locales dans une grande entreprise de service ? in *Le bricolage organisationnel*. COUTARD, OLIVIER (Ed.) Paris: Elsevier, 2001. p. 45-55.

LEXIQUE

A- Figures de l'usager

Citoyen-éclairé

Le citoyen-éclairé considère le service public comme objet de l'intervention des autorités publiques et comme un instrument de politique publique. A ce titre, ses préoccupations portent sur les modalités de gestion des services, les choix publics et prennent en compte des enjeux sociétaux élargis : environnement, solidarité, cadre de vie ou développement économique local.

Client-roi

Le client-roi est la figure centrale du marketing des firmes. Elle symbolise un individu subjectif, mû par un ensemble de désirs à satisfaire et pour lequel le prix ne constitue qu'un élément d'arbitrage parmi d'autres : qualité de la relation de service, goûts, emballages, fidélité aux marques, différenciation, normes sociales et culturelles.

Consommateur-sélectif

Le consommateur-sélectif est un individu capable de choisir et de définir le meilleur rapport qualité-prix sur un marché concurrentiel. Il doit être informé des composantes de l'offre de service : prix, qualité, durabilité. L'information lui permet de définir ses critères de choix et d'éviter de se laisser porter par les sentiments, les modes et autres penchants subjectifs. La prise de parole et la réglementation viennent compléter la défection pour protéger le consommateur lésé et lorsque la capacité de comparaison et de choix apparaît imparfaite.

Usager du service public

Dans l'ensemble de la thèse le terme d'usager est employé dans un sens générique pour désigner l'utilisateur des services de réseaux, sauf lorsque nous employons l'expression « usager du service public » qui désigne dans ce cas la figure historique de l'usager, qui s'impose comme catégorie de l'action publique au cours des années 1930.

La figure historique de l'usager apparaît au croisement des principes politiques (cohésion territoriale, développement industriel) et juridiques fondateurs (égalité, mutabilité, continuité) et de la logique d'offre des ingénieurs (économies d'échelle, standardisation de l'offre de service, équipement du territoire). Plus qu'un simple utilisateur des services publics, l'usager désigne un sujet de droit, bénéficiaire des droits sociaux et des

obligations de service public. De plus, les usagers bénéficient d'une offre bon marché et standardisée, dont les coûts sont socialisés (subventions publiques) ou répartis entre différentes catégories d'utilisateurs (subventions croisées).

B- Régulation et services publics

Régulation

Ensemble – formant système – des facteurs techniques, économiques, organisationnels, juridiques, sociaux et politiques qui régissent le fonctionnement des services de réseaux. Nous désignons par régulation publique l'ensemble des actions de régulations qui sont à l'initiative de la puissance publique. La régulation est distincte de la réglementation, qui en est une modalité juridique.

Notons que cette acception systémique de la régulation est plus large que celle qui prévaut dans les expressions "autorité de régulation" ou "commission de régulation" figurant dans les lois récentes de réglementation des télécommunications (1996) et relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (2000). Dans l'expression "autorité de régulation", le terme régulation renvoie à une fonction de contrôle et d'arbitrage entre des acteurs aux intérêts divers dans un cadre réglementaire ("règles du jeu") donné.

Services publics marchands / services de réseaux

Les services publics marchands sont tout d'abord des services publics. En se référant aux fondements politiques et juridiques, le service public est couramment défini comme une activité d'intérêt général, assurée par une personne publique ou sous son contrôle et soumise pour partie à un régime exorbitant du droit commun (Auby, 1997, p. 25 ; Stoffaës, 1995, p. 53 ; Chevallier, 1997, p. 23). Au plan juridique, l'intérêt général est une notion floue, dont la reconnaissance s'opère par un acte d'investissement politique, à l'initiative de l'Etat ou d'une collectivité locale. Ainsi la notion d'intérêt général et de fait la portée du service public évoluent en fonction des besoins collectifs (santé, hygiène, protection sociale, communication, énergie, protection de l'environnement) et de la reconnaissance politique de ces besoins. Avec le qualificatif de services publics marchands, nous faisons plus précisément écho à la notion de service public industriel et commercial (SPIC). Les SPIC sont définis par trois critères principaux (Auby, 1997, p. 28) : un critère matériel désignant la prestation et surtout la vente d'un service (critère marchand) ; un critère de financement caractérisant un service dont les ressources sont en totalité ou en majeure partie fondées sur le prix payé par les usagers ; et un critère gestionnaire par lequel le service fonctionne selon des caractéristiques proches de la gestion privée (séparation comptable, établissement public à caractère industriel et commercial).

L'expression de services de réseaux, enfin, qualifie des services publics marchands dont la fonction vise à organiser, gérer et vendre un service lié à l'exploitation d'un réseau technique : eau, assainissement, électricité, gaz, télécommunications, transports.

C- Figure, catégorie et statut de l'utilisateur

Figure

Les figures correspondent à des modèles théoriques de l'utilisateur. Construites à partir des sciences économiques, des sciences de gestion et des sciences politiques, les figures respectives du consommateur, du client et du citoyen désignent des idéaux-types de l'utilisateur du service. Elles renvoient à des formes spécifiques de relations au service public.

Catégorie

Le terme de catégorie renvoie aux qualificatifs utilisés par les différents acteurs du système de régulation pour désigner l'utilisateur du service. A l'inverse des figures, les catégories se réfèrent aux discours et non à des modèles théoriques épurés.

Statut

Le terme de statut correspond à la fonction effectivement assignée par les associations, les entreprises et les autorités publiques aux usagers. Le statut de l'utilisateur peut s'appuyer sur l'hybridation de différentes figures théoriques, comme par exemple le consommateur et le citoyen.

ANNEXES

Annexe 1 :Liste des entretiens	463
Annexe 2 :Les nouvelles rhétoriques de l’usager	468
Annexe 3 :Evolution des prix de téléphonie mobile de 1998 à 2002	484

Annexe 1 : LISTE DES ENTRETIENS

Présentée par secteurs, terrains et ordre chronologique

SECTEUR ELECTRIQUE		
Monsieur Pierre Bauby	EDF Observatoire Electricité et Sociétés Direction de la stratégie	22/10/99
Monsieur François Rosso	Confédération de la Consommation du Logement et Cadre de Vie (CLCV) Trésorier	17/11/99
Monsieur Bertrand de Quatrebarbes	Consultant Directeur de France Qualité Publique	07/12/99
Madame Nathalie Chadeyron	EDF Médiation Chargée de mission	15/06/00 29/11/01
Madame Catherine Brezillon	EDF-GDF Services Centre d'expertise clientèle Chargée de mission	28/06/00
Monsieur Frédéric Pauly	EDF Direction Marketing Service communication clients	07/07/00
Monsieur Didier Nurdin	Réseau de Transport d'Electricité Centre National d'Expertise Réseau Responsable du domaine de la concertation	03/10/01
Monsieur Marcel Boiteux	EDF Président d'honneur Président de 1979 à 1987 Directeur général de 1967 à 1979	09/01/03
Concertations locales		
Madame Isabelle Drochon	Centre EDF-GDF Services Paris-Tour Eiffel Chargée des relations clientèles	20/09/00

SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS		
Monsieur Bernard Zuber	Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) Membre du collège	22/11/99 11/10/00
Madame Chalmeton	ART Service consommateurs	30/11/99 (par téléphone)
Monsieur Galtier	France Télécom Mobiles Délégué relations extérieures	15/12/99 (par téléphone)

Madame Annie Battle	France Télécom Directrice du consommérisme et du service national consommateur 1996-2000	16/10/01
----------------------------	---	----------

ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS (SECTEURS ELECTRIQUE ET TELECOMMUNICATIONS)		
Monsieur Paul Emaer	Confédération Syndicale des Familles (CSF) Représentant consommateur aux concertations nationales d'EDF et de France Télécom de 1980 à 1998. Membre du Conseil d'administration de La Poste.	7/12/99
Madame Dominique Angleraud	Confédération Syndicale des Familles (CSF) Chargée des relations avec EDF et GDF	05/07/00
Monsieur Eric Guerquin	Union Fédérale des Consommateurs (UFC) – Que Choisir ? Trésorier national Représentant aux concertations nationales d'EDF et de France Télécom	19/09/00
Monsieur Daniel Pepers	Familles Rurales Chargé de mission Représentant aux concertations nationales d'EDF et de France Télécom	17/10/00
Monsieur Jean-Louis Oriot	Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) Ancien Président Représentant aux concertations nationales d'EDF et de France Télécom	25/10/00
Monsieur Hervé Mondange Monsieur Serge Mouradian	Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC) Représentant aux concertations nationales de France Télécom Représentant aux concertations nationales d'EDF, de GDF, de La Poste et de la SNCF	24/09/01
Madame Paulette Zaganiacz Madame Denise Rache	Indecosa-CGT Représentante aux concertations nationales d'EDF Représentante aux concertations nationales de France Télécom	25/09/01

SECTEUR DE L'EAU		
ECHELLE NATIONALE		
Monsieur Pierre-Georges Van de Vyver	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) Expert (jusqu'en décembre 2000)	10/05/00
Monsieur Antoine Grand'Esnon	Service Public 2000 Directeur	13/06/00
Monsieur Alain Chosson	Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) Secrétaire général adjoint Spécialiste des questions d'eau	14/11/00 31/01/01
Monsieur Jean-Luc Trancart	Lyonnaise des Eaux France- Ondeo Directeur général délégué à la clientèle, à la communication et aux relations extérieures.	28/05/01 11/09/01
Monsieur Pierre Victoria	Compagnie Générale des Eaux – Vivendi Directeur commercial	12/07/01
Monsieur Bruno Johannes	Service Public 2000 Directeur adjoint	31/07/01
Monsieur Daniel Tournez	INDECOSA-CGT Chargé de la réflexion sur la gestion de l'eau	25/09/01
Monsieur Bernard Schockaert	Union Fédérale des Consommateurs (UFC) – Que Choisir ? Administrateur de l'UFC. Spécialiste des questions d'eau et d'environnement	26/09/01
Monsieur Jean-Pierre Rideau Monsieur Cédric Duchesne	Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE) – Direction de l'eau Chef du bureau de l'économie de l'eau et de la programmation Bureau de l'économie de l'eau et de la programmation	16/10/01
GRENOBLE		
Monsieur Vincent Comparat	Association Démocratie Ecologie Solidarité (ADES) Porte-parole de l'association Personnalité qualifiée du Conseil d'administration de la Régie des Eaux de Grenoble	11/10/00
Monsieur Hiriart	Association Eau Secours Président	11/10/00

Monsieur Jean Francoz	Association Eau Secours Trésorier Membre du Comités des usagers	12/10/00
Monsieur Jean-Paul Giraud	Adjoint au Maire de Grenoble chargé des délégations de service public de 1995 à 1998	13/10/00
Monsieur Jacques Lacoste	Confédération Syndicale des Familles (Isere) Membre du comité des usagers Représentant des usagers au Conseil d'administration de la Régie des Eaux de Grenoble	13/10/00
Monsieur Cheng	Régie des Eaux de Grenoble Directeur et ancien directeur de la Société des Eaux de Grenoble	01/06/01
Monsieur Vincent Fristot	Régie des Eaux de Grenoble Président Conseiller Municipal de Grenoble délégué à la maîtrise des énergies	01/06/01
Monsieur Bernard Troulet	INDECOSA-CGT Membre du comité des usagers	01/06/01
Monsieur Michel Richard	Association Eau Secours Ancien Président du comité des usagers de l'eau (1997-98)	01/06/01
BASSE-ARDECHE		
Madame Gisèle Joffre	Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF) Présidente	17/04/01
Monsieur Pascal	Syndicat des Eaux de Basse-Ardèche (SEBA) Président	05/06/01
LILLE		
Madame Véronique de Nercy	Société des Eaux du Nord Responsable communication et marketing	17/05/01
Monsieur Boullenger	Société des Eaux du Nord Responsable Qualité	17/05/01
Monsieur Stéphane Coudert	Communauté Urbaine de Lille Responsable Eau et assainissement	17/05/01
Monsieur Alain Perelstein	Communauté Urbaine de Lille Responsable du Contrôle financier	17/05/01
Monsieur Jamal Ejjalty	Conseil Communal de Concertation de Lille Chargé de mission	18/05/01

ÎLE-DE-FRANCE			
Monsieur Christian Camara	Syndicat des Eaux d'Île-de-France Directeur adjoint des services Chargé des affaires générales		25/06/01
Commission des usagers de l'eau	Représentants de la CLCV et de l'UFCS		10/10/01

Annexe 2 : LES NOUVELLES RHETORIQUES DE L'USAGER

INTRODUCTION

Au lendemain des tempêtes des 25 et 28 décembre 1999, EDF met en place un forum internet destiné à recueillir le point de vue des usagers, des salariés et de toute personne désireuse de s'exprimer sur le thème des intempéries³³⁷. Parmi les différents messages de congratulations à l'attention des techniciens de l'entreprise, un débat s'installe entre une dizaine de personnes sur le thème : clients ou usagers ? Tout commence par le message d'un usager interpellant les syndicats de l'entreprise :

« Dans la publicité qu'ils ont fait paraître sur une demi-page dans les colonnes de l'Est républicain d'hier 12 janvier 2000, les syndicats d'EDF interpellent leurs clients en utilisant ce vieux mot : usagers. Le mot client n'apparaît pas une seule fois. Chaque fois qu'un membre de la direction d'EDF a pu s'exprimer au cours de ces trois dernières semaines, il s'est toujours efforcé d'employer le mot client.

Pourquoi les syndicats s'obstinent-ils à afficher leur conservatisme ? ».

Le « forum intempéries », dont l'exemple est développé ci-après, n'est pas l'unique scène où la question des termes utilisés est mise en débat. Usager, abonné, administré, contribuable, client, consommateur, citoyen ou utilisateur, la liste des qualificatifs paraît sans fin. Le choix délibéré d'un terme parmi la panoplie qui s'offre aux porte-paroles des institutions reflète des variables implicites difficiles à discerner. Nous confronterons les différents usages des termes pour mieux comprendre le sens que les différents acteurs souhaitent leur donner.

Tant pour les promoteurs que pour les opposants aux réformes des services publics (politiques commerciales, libéralisation, participation), l'usage des termes fait écho aux mutations à l'œuvre. Progressivement, les discours substituent au terme d'usager de nouveaux termes, les plus fréquents étant ceux de consommateur, de client et de citoyen. Nous présenterons des exemples de discours et montrerons tout d'abord comment l'usage

des termes reflète les débats sur le devenir des services publics et le changement de statut de l'utilisateur, avant de mettre en évidence les différentes connotations introduites par les acteurs à travers l'usage de catégories nouvelles telles que consommateur, client ou citoyen.

A- PASSAGE AU CLIENT ET ABANDON DU STATUT TRADITIONNEL D'USAGER DU SERVICE PUBLIC

Aujourd'hui, le mot usager est employé indifféremment par les tenants ou par les opposants aux réformes pour exprimer une rupture avec le passé et l'ancien système de gestion des services publics. L'utilisateur est tantôt utilisé avec une connotation positive en écho aux valeurs traditionnelles du service public, tantôt avec une connotation négative en décrivant un usager captif victime des tourments de l'administration. Les exemples choisis ci-après illustrent les deux principales ruptures qui révèlent le passage de l'utilisateur au client : la mise en place d'une logique commerciale et le renforcement simultané de la concurrence et des droits individuels du consommateur.

Revenons au « forum intempéries » d'EDF³³⁷. La discussion naît d'un message d'un client reprochant aux syndicats de faire preuve de conservatisme en utilisant le terme d'utilisateur. La réponse du représentant de la CFE-CGC³³⁹ en appelle à la notion de monopole naturel et propose une réponse économique aux interrogations de ce client :

« En fait, même avec ouverture à la concurrence, on reste rattaché au même fil, on est donc usager du réseau de distribution et client du fournisseur d'électricité ».

Puis un autre salarié rappelle les débats internes à l'entreprise, depuis les premières orientations clients des années 1980 :

« Lutte interne car derrière on a deux systèmes de valeurs différents :

1. usager = monopole (...)
2. client = choix (...)

³³⁷ EDF.*Forum intempéries*. [en ligne]. EDF, 2000. [accédé le 7 février 2000]. disponible sur internet : < www.edf.fr >.

³³⁸ EDF. *Forum intempéries*. [en ligne]. op. cit.

³³⁹ Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres.

Au final, le même souci d'exigence vis à vis du service rendu, mais dans le premier cas c'est plus un devoir moral. Et le deuxième ne prend tout son sens que si le choix existe vraiment. D'où les écarts de langage entre direction et représentants du personnel ».

Nous avons eu l'occasion de vérifier directement la différence entre les deux systèmes de valeurs dont parle cet employé d'EDF. Lors des entretiens menés dans les directions marketing et commerciale ou auprès des services du médiateur de l'entreprise, nous nous présentions en utilisant le terme d'usager : « je suis doctorante à l'ENPC et je poursuis ma thèse sur le thème de l'usager des services publics ». A chaque entretien, l'interlocuteur répondait par :

« Vous savez ici à EDF on n'utilise plus le terme d'usager. On parle de client aujourd'hui, sauf à la CGT³⁴⁰ ».

Le responsable du service communication-clients de la direction marketing³⁴¹ précise :

« Il y a une dizaine d'années on parlait encore davantage d'abonnés, d'utilisateurs, de petit ou de gros consommateurs, et puis EDF a pris conscience de l'importance de la démarche commerciale et de la démarche clientèle ».

C'est au sein d'EDF que l'usage des termes semble être le plus sensible car il fait écho à la stratégie managériale de la direction visant à renforcer la démarche commerciale. Cette démarche a conduit à revaloriser les fonctions de *front office*, en contact avec le client et à rompre avec la logique d'offre ancrée dans l'entreprise depuis sa création en 1946. Tout comme EDF, dans l'ensemble des entreprises de services des secteurs de l'eau et des télécoms, le renoncement au terme d'usager fait écho au passage d'une logique d'offre à une logique commerciale.

Cependant, réduire le passage au client à l'adoption d'une logique commerciale peut paraître simpliste, en particulier pour les associations de consommateurs d'origine syndicale. Ainsi, pour l'Association force ouvrière consommateurs (AFOC)³⁴² sous le changement de vocabulaire, c'est l'abandon du service public qui est à craindre :

« La question du vocable « services publics » est posée car il y a de moins en moins d'utilisateurs et de plus en plus de clients catégorisés et marketés. Au niveau

³⁴⁰ Confédération générale du travail.

³⁴¹ Entretien avec Frédéric Pauly, Responsable du service communication clients. Direction Marketing. EDF. Le 7 juillet 2000.

³⁴² Extrait du bilan de l'association AFOC, 2001.

communautaire l'impact de la déréglementation est intense et confirme le vocable de service universel et de service d'intérêt général en lieu et place de service public à la française ».

Ce n'est donc pas seulement l'adoption du marketing, les segmentations et autres formes de différenciation de l'offre qui sont en jeu, mais la nature même du service public qui pour les consommateurs-syndicalistes semble se dissoudre. De même, le discours du porte parole de Lyonnaise des eaux souligne le changement de statut qu'implique le passage de l'usager au client³⁴³ :

« Le client est plus choyé, celui qui se plaint est plus considéré, etc. C'est lié au processus de privatisation, il y a une culture du client dans le privé qui est plus riche que celle de l'usager du côté des services publics traditionnels de types municipaux. (...) Mais le client est probablement moins altruiste, moins soucieux de l'intérêt général qu'avant. Il faut donc arriver à trouver un autre système pour compenser cette démission de l'usager qui devient purement consommateur ».

Le client-consommateur ne permet pas de recouvrir les anciennes valeurs portées par l'usager, en particulier le souci de l'intérêt général.

Dans les textes de lois, en particulier les deux récentes lois qui libéralisent les secteurs des télécommunications³⁴⁴ et de l'électricité³⁴⁵, le terme d'usager n'apparaît qu'une seule fois, dans la loi relative à la modernisation et au développement du service public d'électricité :

Art. 4 I « Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus du foyer sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité" ».

L'emploi du mot usager pour qualifier les mesures tarifaires spécifiques aux familles modestes contraste avec le reste du texte de loi qui ne traite que de clients, le plus souvent

³⁴³ Pflieger G. 2001. " Lyonnaise des eaux : le tournant de la politique clientèle. Entretien avec Jean-Luc Trancart ". *Flux* n°46, octobre-décembre.

³⁴⁴ Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO n°172 du 27 juillet 1996, pp. 11-384.

³⁴⁵ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. JO n°35 du 11 février 2000, pp. 21-43.

qualifiés d'éligibles, c'est à dire pouvant choisir leur producteur d'électricité sur le marché.

En rupture avec le terme d'usager, qui pour certains est considéré comme obsolète, les termes de consommateur et de client sont adoptés par trois acteurs principaux : les entreprises, les associations de consommateurs et les institutions publiques que sont la Commission européenne, le législateur ou le régulateur. Pour les entreprises, consommateur et client sont employés de façon interchangeable, même si le client reste le qualificatif privilégié par les professionnels du marketing. A l'inverse, pour la Commission européenne et les associations, le terme de consommateur devient un qualificatif consensuel. Quelles sont les connotations liées à l'emploi des termes de client et de consommateur ?

B- L'EQUIVALENCE DES TERMES DE CONSOMMATEUR ET DE CLIENT POUR LES ENTREPRISES

EDF, Lyonnaise des eaux et France Télécom ne donnent pas de définition précise aux termes de client ou de consommateur. Cependant, leur utilisation décrit trois types de représentations du consommateur-client :

- l'image d'un consommateur-client exigeant, dont il faut rester à l'écoute et satisfaire les attentes ;
- l'image d'un consommateur-client rationnel capable d'évaluer le rapport qualité-prix ;
- l'image d'un consommateur-client libre de choisir entre plusieurs offres de même nature ou non : concurrence des modes de chauffage par exemple.

Le consommateur-exigeant, tout d'abord, appelle à un renforcement des outils du marketing : les enquêtes quantitatives et les groupes de consommateurs (*focus groups*) qui permettent de tester en amont les différentes variables de la demande et d'ajuster l'offre aux attentes des clients. Puis, les enquêtes de satisfaction en aval pour valider la politique commerciale. Le marketing a été adopté tardivement par les entreprises de service public, entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990. Dès lors, Lyonnaise des eaux, France Télécom et EDF affichent avec une étonnante similitude les différentes démarches adoptées pour saisir puis adhérer aux attentes des consommateurs-clients :

« Ecouter directement nos clients ... telle est la volonté qui nous a conduits à organiser des comités de consommateurs » (Lyonnaise des eaux)³⁴⁶

« France Télécom place le client au cœur de ses préoccupations. L'excellence du service qui leur est rendu est une priorité constamment réaffirmée, qui s'appuie sur un important réseau national de proximité. (...) Toutefois, il arrive que, insatisfaits des réponses qui ont pu leur être apportées par leurs contacts de proximité ou par les services clients téléphone, les clients cherchent un recours ou des conseils spécifiques. C'est pourquoi France Télécom a mis en place le Service National Consommateurs (SNC) » (France Télécom)³⁴⁷

« Cette démarche aboutira en octobre 2001 à la publication du « Livre bleu du service public de l'électricité en France », dans lequel seront présentés les engagements concrets qu'EDF prendra pour répondre à une vision du service public modernisé et toujours plus proche de ses clients-consommateurs » (EDF)³⁴⁸

Le consommateur rationnel, deuxième image notée par les entreprises, représente un individu capable de formuler un rapport qualité-prix et de comparer les différentes offres de service, soit sur le marché (opérateurs de téléphonie ou autres modes de chauffage), soit avec d'autres marchés (collectivités voisines), soit dans le temps, suite à des augmentations de prix par exemple. Dans le secteur de l'eau, suite aux hausses de prix, les entreprises en appellent à la rationalité des consommateurs, qui s'intéressent moins au prix qu'au rapport qualité-prix :

« Je voulais alerter la mission sur le fait que pour les consommateurs, c'est le rapport qualité-prix qui a du sens et ce n'est pas d'un côté le prix et de l'autre la qualité » (Lyonnaise des eaux)³⁴⁹.

³⁴⁶ Brochure de Lyonnaise des eaux. *L'eau en question. La parole est au consommateur*. 2001, p. 3.

³⁴⁷ France Télécom. *Le service national consommateurs - Dossier de presse*. Paris: France-Télécom - DCSNC, 2000, p 3.

³⁴⁸ EDF. *Vers le Client. Le compte à rebours européen*. [en ligne]. EDF, 1998. [accédé le 15 décembre 1999]. disponible sur internet: < www.edf.fr >.

³⁴⁹ Audition de Bernard Guirkingier, Président de Lyonnaise des eaux France et de Jean-Luc Trancart, Directeur délégué clientèle, par la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement et la gestion de l'eau de l'Assemblée Nationale. Le 26 avril 2001.

Enfin, le consommateur-client apparaît comme un individu libre de choisir. EDF par exemple valorise régulièrement cette liberté du client qui existerait toujours malgré l'absence de concurrence directe :

« Les éligibles, ou en passe de le devenir, ne peuvent en aucun cas nous détourner des clients dont on dit, à tort, qu'ils sont «captifs », un adjectif à bannir du vocabulaire d'EDF. La vocation d'un grand service public est d'exceller dans le domaine « grand public » lui aussi ouvert à la concurrence des énergies. Cela se fera par le produit, le conseil et le service destinés aux particuliers et aux professionnels, consommateurs libres et légitimement exigeants » (EDF)³⁵⁰

Les consommateurs sont donc libres de choisir leur mode de chauffage, affirme le président d'EDF. Aucune contrainte n'est ici envisagée, telles que la captivité d'utilisateurs modestes devant les coûts élevés du chauffage électrique dans les logements sociaux construits dans les années 1960.

Les termes de consommateur et de client sont généralement utilisés de façon équivalente par les entreprises pour désigner l'individu qui se positionne aux différentes phases de production du service : conception, distribution et satisfaction. Dans les discours, le consommateur concerne indifféremment l'individu qui formule en amont une demande ou des désirs, celui qui choisit ensuite un produit sur le marché ou celui qui exprime sa satisfaction, ou ses plaintes, après l'achat et l'usage. Le marketing qui traite principalement de la phase amont de la production du service est généralement confondu au consumérisme qui traite de la capacité de choisir et des éventuels litiges. Ainsi, on ne comprend pas toujours de quel consommateur parlent les entreprises : celui qui exerce son pouvoir de défection sur le marché, celui qui a des besoins à satisfaire ou celui qui est mécontent. Le flou entre ces différents registres pose problème. Le marketing et le consumérisme procèdent quasiment d'approches opposées de la relation marchande. Le marketing a pour vocation principale d'éviter la sanction du marché, de fidéliser le client, le consumérisme vise à promouvoir le choix du consommateur. Certaines citations mélangent à ce point les registres que l'on obtient un discours fort confus :

« Proximité, justesse et responsabilité sont des valeurs fortes pour France Télécom. Elles s'expriment en particulier à travers son attitude consumériste, au

³⁵⁰ EDF. *Vers le Client*. Le compte à rebours européen.[en ligne]. EDF [15 décembre 1999].disponible sur internet: < www.edf.fr>.

cœur des relations de France Télécom avec ses clients. Que ce soit à travers ses missions de service universel, son partenariat étroit avec les associations de consommateurs ou la mise en place de services *ad hoc*, France Télécom a placé l'écoute au cœur de sa relation avec ses clients »³⁵¹.

Les discours des entreprises sur le consommateur ou le client ne permettent pas d'identifier clairement le statut que celles-ci souhaitent conférer au destinataire de l'offre de service. En contraste avec le flou des discours des entreprises, l'Union européenne et les associations fournissent une approche plus univoque du consommateur.

C- LA CONSECRATION DU TERME DE CONSOMMATEUR PAR LA COMMISSION EUROPEENNE, LES REGULATEURS ET LES ASSOCIATIONS

La Commission européenne apparaît comme l'institution qui a le plus contribué au renouvellement des discours sur l'usager. Dès 1988, la première directive de libéralisation des télécommunications lançait le processus d'ouverture à la concurrence «au bénéfice du consommateur ». En réalité, les textes officiels, communications de la Commission ou directives utilisent plusieurs termes pour qualifier l'usager et en proposent des définitions en introduction à tout texte réglementaire. Dans le secteur des télécommunications, la directive du 26 février 1998³⁵² distingue les termes d'utilisateurs et de consommateurs :

- a) «utilisateurs»: les particuliers, y compris les consommateurs, ou les organismes utilisant ou demandeurs de services de télécommunications accessibles au public;
- b) «consommateur»: toute personne physique utilisant un service de télécommunications accessible au public à des fins non commerciales ou professionnelles.

Ainsi, le consommateur est défini comme un utilisateur résidentiel de télécommunications. Dans le secteur électrique, la directive du 19 décembre 1996³⁵³ ne parle pas expressément

³⁵¹ France Télécom, op. cit., p 8.

³⁵² Directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel. JOCE n° L 101 du 01/04/1998, pp. 24-47. Article 2.

³⁵³ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. JOCE n° L 027 du 30/01/1997, pp. 20-29.

de consommateur mais de client, pour désigner l'utilisateur, sans distinction entre particuliers et professionnels :

Art. 2 «client final»: le client achetant de l'électricité pour sa consommation propre ».

Art. 10. «Les États membres peuvent obliger les compagnies de distribution à approvisionner des clients situés dans une zone donnée. La tarification de ces fournitures peut être réglementée, par exemple pour assurer l'égalité de traitement des clients en cause ».

Malgré des différences de vocables d'un secteur à l'autre, le consommateur demeure le qualificatif le plus fréquemment utilisé par la Commission européenne pour parler de l'usager des services publics. Ainsi, dans sa communication de 2000, la Commission utilise le terme de consommateur pour qualifier l'usager des services d'intérêt général, tous secteurs confondus.

Mais, au-delà de définitions pauvres au plan sémantique, qui limitent le consommateur à sa fonction d'achat ou d'utilisation du service, le contexte d'énoncé du mot consommateur nous en apprend plus sur le statut dont bénéficie le consommateur aux yeux de la Commission. Ces connotations reflètent deux registres considérés comme complémentaires : la libéralisation et la réglementation. Ainsi, le consommateur est un utilisateur particulier qui bénéficie de la faculté de choisir entre plusieurs offres et qui en parallèle se voit protégé par le droit et l'action des autorités publiques (organes législatifs ou autorités de réglementation) :

« Un certain nombre de principes peuvent aider à définir les besoins des utilisateurs en matière de services d'intérêt général, parmi lesquels :

- une définition claire des obligations fondamentales destinées à garantir la prestation d'un service de bonne qualité, des niveaux élevés en matière de santé publique et la sécurité physique des services ;
- une transparence totale, notamment sur les tarifs, les clauses contractuelles, le choix et le financement des prestataires;
- le choix du service et, le cas échéant, du prestataire, et une concurrence effective entre prestataires ;

- l'existence, si nécessaire, d'organes de réglementation indépendants des opérateurs et de voies de recours sous forme de mécanismes de traitement des plaintes et de règlement des litiges »³⁵⁴.

La Commission définit ainsi les attentes des consommateurs des services publics : capacité de choix et protection juridique. Ensuite, celle-ci mène en toute logique une politique qui adhère aux besoins des consommateurs qu'elle a elle-même prédéfini. Cette rhétorique permet à la Commission de légitimer son intervention en faveur d'une concurrence élargie.

La double attente de concurrence et de réglementation est relayée au plan communautaire par les organisations de consommateurs. Dans un avis sur le service universel, le Comité des consommateurs de l'Union européenne affirme³⁵⁵ :

« Les consommateurs se réjouissent de l'élargissement des possibilités de choix que promet le processus de libéralisation. Ils se félicitent également de la baisse des prix et de l'élévation de la qualité sous l'effet d'une concurrence accrue.

Nombreux sont les services d'intérêt général qui contiennent un élément de monopole naturel. (...) Il est à noter aussi qu'en l'absence de concurrence, le risque de collusion entre les acteurs du marché est grand. Les prix et les tarifs peuvent s'en ressentir. Pour ces raisons, une réglementation appropriée est essentielle lorsque des monopoles naturels sont détenus par des particuliers ou des pouvoirs publics ».

Les points de vue du Comité des consommateurs et de la Commission européenne sont identiques tant au plan de la structure souhaitable pour le marché intérieur – concurrence la plus ouverte possible – que sur le besoin d'intervention des autorités publiques au bénéfice des consommateurs. Les deux organes se légitiment ainsi mutuellement et offrent l'image d'une régulation consensuelle.

Au plan national, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) mobilise une approche similaire du consommateur. En France, l'ART incarne pour l'instant la seule autorité assurant le fonctionnement d'un marché ouvert au grand public. L'ART intervient

354 Commission européenne. *Les services d'intérêt général en Europe*. Bruxelles: Commission Européenne, 2000, COM(2000) 580 final. p. 7-8.

dans le cadre des missions assignées par la loi de réglementation des télécommunications³⁵⁶ :

« Art. 2 Le ministre chargé des télécommunications et l'Autorité de régulation des télécommunications veillent, dans le cadre de leurs attributions respectives :

1 A la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des télécommunications ;

2 A l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de télécommunications ;

(...)

7 A la prise en compte de l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements ».

Ainsi, la loi fixe comme finalité à la libéralisation le bénéfice des utilisateurs au sens large. L'ART reprend fréquemment la formule en remplaçant le terme d'utilisateur par celui de consommateur, une rhétorique qui fonde la légitimité de son action :

« La loi place le consommateur au cœur de l'ouverture du marché. C'est à son bénéfice que doit s'exercer la concurrence. C'est la tâche du régulateur. Au surplus, il lui appartient d'informer les consommateurs sur les évolutions des offres et la diversité des usages pour leur permettre d'en garder la maîtrise et d'en tirer avantage »³⁵⁷.

Dans le même esprit, Jean Syrota, président de la Commission de régulation de l'électricité (CRE) affirmait en mai 2002³⁵⁸ à propos de la concurrence naissante:

« Le seul résultat qui doit compter est celui dont bénéficiera le consommateur final: un meilleur rapport qualité-prix pour sa fourniture d'électricité ».

De même, les associations nationales de consommateurs s'accordent à renforcer l'image d'un consommateur en capacité de choisir. L'essentiel des revendications des associations est centré sur la clarté de l'information ou des tarifs, clarté qui doit permettre au consommateur de formaliser le meilleur rapport qualité-prix en comparant les offres. Cette

355 Comité des consommateurs de l'Union Européenne. *Introduction du concept de service d'intérêt général - Avis écrit du Comité des consommateurs*. [en ligne]. Comité des consommateurs, 1999. [accédé le 30 septembre 2001]. disponible sur internet: <www.europa.eu.int>.

356 Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. JO du 27 juillet 1996, pp. 11-384.

357 Editorial du président de l'ART, *Rapport public d'activité 1998*. Publié en 1999.

image d'un consommateur éclairé est véhiculée par la plupart des associations tant pour les secteurs ouverts à la concurrence que pour ceux demeurant sous le régime de monopole. Dans le secteur des télécommunications, la revendication récurrente reste le degré de comparabilité des offres :

« S'agissant des produits et des services, les consommateurs sont dans l'incapacité de les comparer d'un opérateur à l'autre tellement l'offre est brouillée ». « Notre première revendication, c'est donc simplement que la facturation soit plus claire, plus simple, plus facile à comparer d'un opérateur à l'autre » (Léo Lagrange Consommateurs)³⁵⁹.

La distribution d'eau est soumise à une pression identique des associations de consommateurs qui demandent une plus grande transparence des tarifs et des coûts. Pour l'UFC-Que choisir, par exemple, cette exigence est d'autant plus importante que le consommateur est dépendant :

« En matière de concurrence, lorsque le consommateur doit faire appel à un service d'eau [...], il se trouve face à un distributeur et il ne peut pas en changer. [...] C'est pourquoi nous demandons que les comités locaux de services publics en matière d'eau soient effectivement mis en place afin que les consommateurs, avec les collectivités, puissent apporter leur avis et qu'il soit pris en compte »³⁶⁰.

Depuis le début des années 1990, les nouveaux acteurs en présence tels que la Commission européenne, les autorités de régulation ou des associations de consommateurs généralistes ont promu l'usage du terme de consommateur pour qualifier l'usager des services publics. Pour ces institutions, le mot consommateur doit être rapproché des principes de choix et de souveraineté de l'individu sur le marché. Le consommateur doit disposer de l'information la plus claire possible qui lui permette de choisir délibérément entre plusieurs offres. De plus, le consommateur doit être protégé par la réglementation, le contrôle voire l'assistance des autorités publiques.

³⁵⁸ Jean Syrota. « Service public de l'électricité : faux débats et vrais enjeux ». *Le Monde*. Mardi 28 mai 2002.

³⁵⁹ « Entretien avec Janine Argudo de l'Association Léo Lagrange ». *La lettre de l'ART*. n° 17, avril 2001, pp. 20-21

³⁶⁰ Audition de Bernard Schockaert, administrateur de l'UFC-Que Choisir ?, par la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement et la gestion de l'eau de l'Assemblée Nationale. Le 8 février 2001.

D- LE TERME DE CITOYEN COMPLEMENTAIRE DU CONSOMMATEUR

Alors que les termes de consommateur et de client reviennent régulièrement dans les rhétoriques des entreprises ou des régulateurs, celui de citoyen apparaît en deux occasions :

- dans les principaux rapports publics de l'Assemblée Nationale, du Sénat, du Conseil économique et social ou exceptionnellement de la Commission européenne, traitant des services publics marchands ;
- dans les publications d'associations locales d'usagers de l'eau ou de l'entreprise Générale des eaux, qui utilisent l'hybride «consommateur-citoyen» pour proposer une représentation transversale de l'usager et tenir compte de son double rapport aux entreprises d'un côté et aux autorités publiques de l'autre.

Utilisé seul ou en complément de «consommateur», l'usage de «citoyen» s'appuie sur deux types de connotations. Des connotations liées à la notion de responsabilité publique, tout d'abord, rappellent que les services publics demeurent organisés par des autorités publiques élues qui doivent rendre compte de leurs actions. Des connotations relatives aux préoccupations des citoyens, ensuite, défendent l'idée que le citoyen ne se limite pas à un consommateur en quête du meilleur rapport qualité-prix mais représente un être touché par son environnement social et naturel : préoccupé par le développement durable, la protection de l'environnement, la solidarité ou la précarité.

Depuis la mise en œuvre de la loi relative à l'administration territoriale de la République en 1992³⁶¹, les notions de transparence, d'information ou de participation des citoyens apparaissent comme un passage obligé de toute analyse sur le devenir des services publics.

Par exemple, le rapport Martinand de 2001 rappelle :

« Une maîtrise de la gestion de ces réseaux passe donc aujourd'hui par plus de citoyenneté et de démocratie, ce qui soulève des problèmes de responsabilité et de légitimité de toute délégation de pouvoir à des représentants. Plus modestement, les usagers et les citoyens attendent de plus en plus une information précise et lisible, des consultations régulières sur les questions qui les concernent et une véritable association à la gestion de certains services

publics. Entre les dispositions octroyées d'en haut et celles revendiquées d'en bas, il faut trouver un moyen terme fructueux. »

Les dispositifs d'information et de participation préconisés sont le plus souvent motivés par la notion de responsabilité publique. René Boué, rapporteur d'un avis du Conseil économique et social (Boué, 2000), interviewé par le revue du Syndicat des distributeurs d'eau (SPDE)³⁶² rappelle les fondements de l'organisation des services de distribution d'eau :

« Il faut avant tout savoir que, quel que soit le mode de gestion choisi, régie ou délégation, la responsabilité du maire est toujours engagée, ce qui signifie que le citoyen doit pouvoir se faire entendre ».

Ainsi, la notion de responsabilité publique devient récurrente dans les débats actuels à propos de la gestion de l'eau. Pour Générale des eaux, l'hybride « citoyen-consommateur » devient le qualificatif systématique de l'usager. Ce procédé rhétorique vise à rappeler que l'entreprise n'est pas seule responsable de la gestion de l'eau :

« Pour représenter les consommateurs-citoyens, l'élu local à la légitimité de l'élection démocratique. Il en assume aussi la responsabilité : lorsqu'il se représente devant les électeurs, il aura aussi à répondre de sa gestion de l'eau. Par ailleurs, l'élu a des obligations fortes en matière d'information et de concertation vis à vis des consommateurs-citoyens »³⁶³.

Les associations locales d'usagers de l'eau emploient de leur côté l'expression « consommateur-citoyen » pour demander des comptes aux collectivités locales et aux entreprises gestionnaires. L'usage contemporain du terme de citoyen peut être rapprochée de la notion d'*accountability* qui connaît un nouvel engouement parmi les protagonistes de la gestion de l'eau, depuis le milieu des années 1990. Cependant, au-delà du secteur de l'eau que nous pouvons étendre aux service urbains en général, le terme de citoyen n'est pas utilisé dans les services publics marchands nationaux. Le mot citoyen n'a pas été relevé dans les discours récents traitant de l'usager des télécommunications ou de l'électricité, pas plus que les mots d'ordre de redevabilité ou de contrôle démocratique.

³⁶¹ Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR". JO n°33 du 8/02/1992.

³⁶² *Revue Aquae* n°10, juillet 2001, p. 6.

³⁶³ Générale des eaux. *L'eau, c'est la vie. Enjeux et perspectives*. Novembre 2001, p. 66.

Le deuxième connotation du mot citoyen insiste sur les préoccupations environnementales et sociales de ce dernier. Ainsi, la Commission européenne, couramment focalisée sur le terme de consommateur, rappelle dans un rapport sur les services d'intérêt général que le citoyen a des préoccupations qui dépassent celles du consommateur (Commission Européenne, 2000, p. 7) :

« Le champ des préoccupations des citoyens est également plus vaste. Ceux-ci souhaitent notamment:

- un niveau élevé de protection de l'environnement;
- la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de la population, telles que les personnes handicapées et les personnes à bas revenus;
- une couverture territoriale complète, y compris dans des zones éloignées ou inaccessibles, pour les services essentiels ».

En complément, les préoccupations citoyennes peuvent être entendues au sens d'une conscience citoyenne comme par exemple le consentement à payer plus cher au nom de la préservation de l'environnement ou de la solidarité. Ainsi, la citation du sénateur Jacques Oudin relie les attentes de qualité environnementale à la nécessité d'une prise de conscience individuelle (Sénat, 2000, p. 5) :

« Nos concitoyens sont sensibles à la disponibilité de cette eau, à son prix, mais surtout à sa qualité. La teneur en plomb, la pollution par les nitrates ou les pesticides font l'objet d'une médiatisation croissante et sont devenues des préoccupations du quotidien (...). Enfin, l'ensemble des citoyens a également conscience des impacts qu'il induit sur la ressource en eau et les milieux aquatiques : tout consommateur est lui-même un pollueur ».

Cette rhétorique n'est pas l'apanage des autorités publiques garantes de l'intérêt général. Ainsi, de leur côté, des entreprises de service public mobilisent le thème de l'entreprise-citoyenne. Depuis le début des années 2000, elles choisissent de placer au second plan de leur communication la promotion du produit pour faire part de leur engagement en faveur de l'intérêt général :

« Vers une démarche citoyenne : lutter contre la pollution, pour que ne prime pas l'économie, préserver l'environnement, éviter le gaspillage, étendre l'action sociale. » (Lyonnaise des eaux, 2001)³⁶⁴.

³⁶⁴ Lyonnaise des eaux. *L'eau en question, la parole est au consommateur*. 2001, p. 29.

Ce type de communication centrée sur les attentes de la société porte le nom de marketing sociétal. Il connaît l'engouement des entreprises de service public depuis le début de l'année 2000. Ainsi, sans parler de démarche citoyenne, EDF affiche depuis 2001 l'image d'une entreprise protectrice de l'environnement grâce à une série de publicités sur le développement durable ou les énergies renouvelables et à un nouveau slogan dévoilant dans une même phrase les ambitions de croissance internationale de l'entreprise et les exigences de préservation de la planète :

« Donnons au monde l'énergie d'être meilleur » (EDF, 2001)

Au vu des discours, le terme de citoyen révèle deux caractéristiques des services publics marchands : le maintien d'une intervention publique et donc d'une responsabilité des autorités élues et l'importance des enjeux sociaux et environnementaux liés à l'exploitation des services en réseaux.

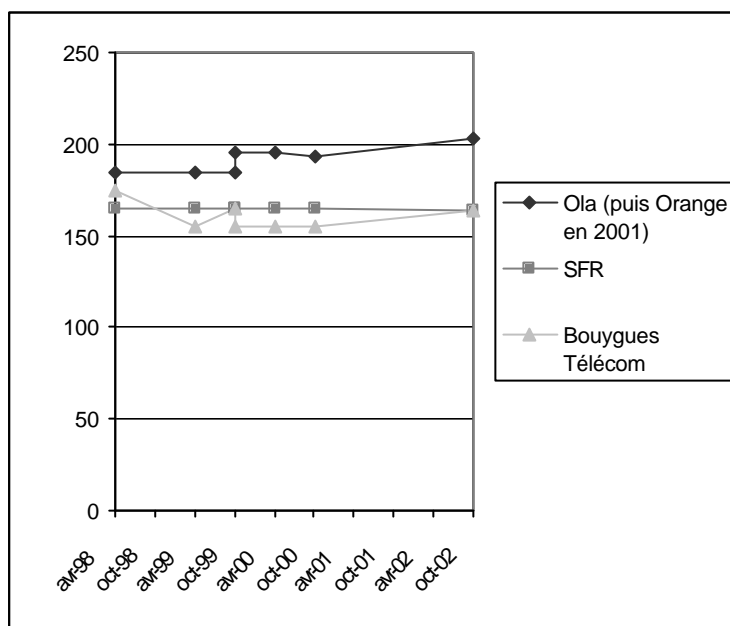
CONCLUSION

Nous pouvons classer les connotations liées à l'usager des différentes catégories en quatre registres :

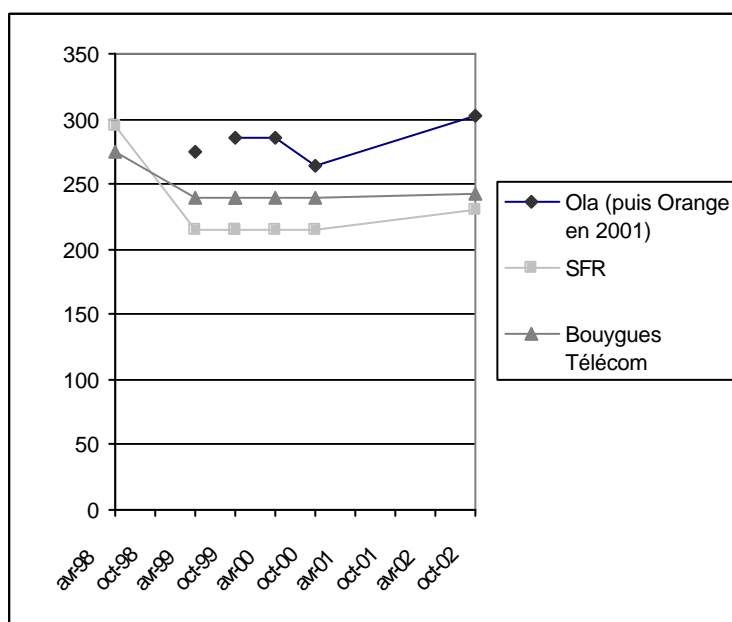
- l'usager fait référence aux modalités de gestion antérieures : monopole, gestion publique et droits sociaux renforcés, en particulier par les principes d'égalité et de péréquation tarifaire ;
- les termes de consommateur et de client pour les entreprises sont employés de façon équivalente pour désigner dans une optique valorisante le destinataire du service. Ce dernier sera l'objet de l'attention des nouvelles démarches commerciales, marketing ou de modernisation de la relation de service ;
- le terme de consommateur pour la Commission européenne ou les associations de consommateurs illustre un être capable de choisir sur un marché concurrentiel et bénéficiant de droits individuels renforcés ;
- le terme de citoyen employé par certaines autorités publiques, associations ou entreprises rappelle que le service reste géré par une autorité élue et qu'il apparaît lié à des enjeux sociétaux élargis (environnement, solidarité).

Annexe 3 : EVOLUTION DES PRIX DE TELEPHONIE MOBILE DE 1998 A 2002

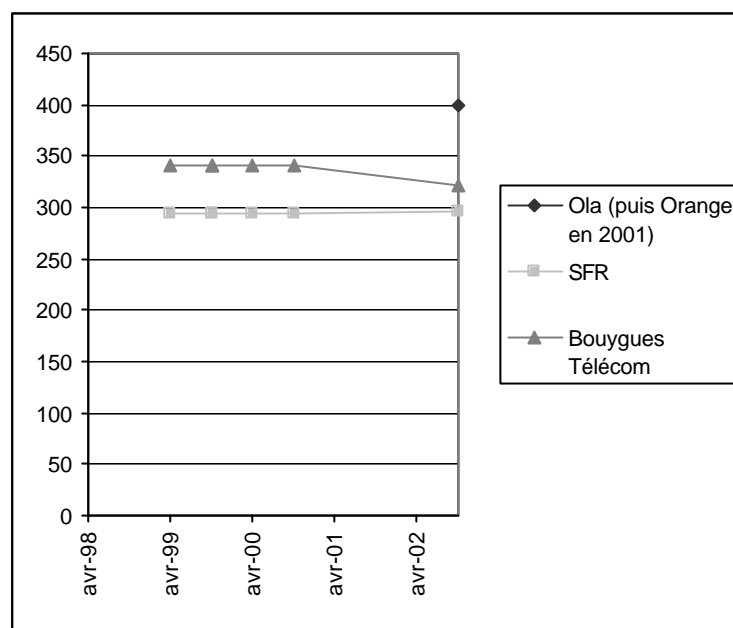
Evolution du prix en francs d'un forfait deux heures



Evolution du prix en francs d'un forfait quatre heures



Evolution du prix en francs d'un forfait six heures



Sources :

- données issues des comparaisons de prix du Journal du Téléphone, d'avril 1998 à août 2000 et du comparateur www.comparatel.fr de septembre 2000 à avril 2002.
- traitement de l'auteur.

TABLES DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRES

Table des encadrés monographiques

Encadré monographique n°1 : L'expertise tarifaire d'Eau secours à Grenoble	263
Encadré monographique n°2 : Les relations entre les associations de consommateurs et l'Etat	269
Encadré monographique n°3 : Les concertations nationales d'EDF	293
Encadré monographique n°4 : Les concertations nationales de France Télécom.....	300
Encadré monographique n°5 : Les concertations locales d'EDF et de France Télécom.....	321
Encadré monographique n°6 : Le comité des usagers de l'eau de Grenoble	343
Encadré monographique n°7 : La commission des usagers du Syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF)	355
Encadré monographique n°8 : La Communauté urbaine de Lille face au délégataire	359
Encadré monographique n°9 : Les consommateurs sur le front de l'environnement : les procédures judiciaires relatives à la qualité de l'eau.....	383
Encadré monographique n°10 : L'impasse des actions en justice : l'exemple de l'Ardèche	395

Table des tableaux

Tableau n°1 : Présentation des trois secteurs d'étude	23
Tableau n°2 : Typologie des associations de consommateurs et d'usagers	182
Tableau n°3 : Les quatre étapes de construction des figures du consommateur, du client et du citoyen.....	244
Tableau n°4 : Figures de l'utilisateur et thématiques d'intervention.....	254
Tableau n°5 : Thèmes des dossiers de réclamations traités par la médiation d'EDF en 1999 et 2000	297

Tableau n°6 :	Résultats de la question relative aux missions de service public, posée par l'enquête d'EDF de juillet 2001.....	375
---------------	---	------------

Table des figures

Figure n°1 :	Le modèle représentatif des services urbains	152
Figure n°2 :	De la représentation à la participation des usagers	160
Figure n°3 :	Trois figures de l'utilisateur des services publics marchands en tension	243
Figure n°4 :	Fonctionnement de la médiation d'EDF.....	296
Figure n°5 :	Evolution des parts de marché des trois opérateurs de téléphonie mobile (1997-2002)	308
Figure n°6 :	Courbe de diffusion du téléphone mobile en France (1996 – 2002)	308
Figure n°7 :	L'hybridation des figures du consommateur et du citoyen : l'exemple de Grenoble	349
Figure n°8 :	La prégnance des enjeux consuméristes au plan local : l'exemple du Syndicat des eaux d'Ile-de-France	357
Figure n°9 :	Le cloisonnement des registres de la consommation et de la citoyenneté : l'exemple de Lille.....	362
Figure n°10 :	Les tensions entre les problématiques environnementales et consuméristes : l'exemple de l'Ardèche	397
Figure n°11 :	Vers un éclatement entre une régulation consumériste des services et une régulation politique des infrastructures.....	434

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
ABRÉVIATIONS.....	4
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	8
1- Des enjeux de recomposition du rôle des autorités publiques et de renforcement de la démocratie locale.....	9
2- Etat de l'art : un glissement progressif de l'analyse du travail des agents à l'étude du statut de l'utilisateur.....	14
3- Questionnement problématique	19
4- Positionnement méthodologique	20
5- Exposé de la thèse	26
 PARTIE I. MUTATIONS DE LA RÉGULATION ET NOUVELLES PLACES DE L'USAGER	 30
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.....	31
CHAPITRE 1. LES MUTATIONS DE LA RÉGULATION : CONCURRENCE ET NOUVEAUX SYSTEMES DE PILOTAGE.....	33
Introduction du chapitre 1.....	34
1.1- Les deux modèles français des services publics marchands	36
1.1.1- La construction du modèle français des services urbains.....	36
a- Un cadre juridique relativement restrictif	36
b- L'essor des initiatives locales.....	37
c- Le modèle français de services urbains : origines et fonctionnement	38
d- Un modèle moins prometteur pour le secteur électrique	41
1.1.2- La constitution du modèle des services publics nationaux.....	42
a- Les fondements juridiques des services publics nationaux	42
b- 1930-1950 : une progressive centralisation de la gestion des services publics marchands	44
c- des monopoles intégrés sous tutelle de l'Etat.....	45
1.2- 1980-2000 : une progressive remise en cause des modèles	48
1.2.1- Libéralisation et démantèlement des services nationaux.....	48

a- Le nouveau cadre réglementaire européen.....	49
b- Les premières réformes de libéralisation en France.....	51
1.2.2- Sous une apparente stabilité, les mutations internes du modèle des services urbains	55
a- 1982 : l'achèvement de l'intervention d'Etat dans la gestion de l'eau.....	55
b- Liberté contractuelle et essor de la gestion déléguée.....	58
c- Vérité et hausses de prix.....	61
d- Les dérives de la gestion déléguée	63
1.3- D'un Etat-interventionniste à un Etat-régulateur.....	65
1.3.1- L'Etat-actionnaire : autonomie de gestion et encadrement stratégique	65
a- La relance des procédures de contractualisation Etat-entreprise.....	66
b- L'exemple des contrats Etat-EDF.....	67
1.3.2- Les autorités de régulation : encadrement et contrôle des marchés libéralisés.....	70
a- D'un Etat-interventionniste à un Etat-libéral.....	70
b- Les missions et compétences des autorités de régulation.....	72
1.3.3- L'Etat-législateur : régulation politique et obligations de service public.....	76
a- Prévenir les effets pervers du marché : la fonction supplétive du service universel.....	76
b- La définition de la portée du service universel par le législateur	78
c- Mise en œuvre et financement	80
1.4- Les nouveaux enjeux de la maîtrise publique locale : l'exemple de la gestion de l'eau.....	83
1.4.1- Portée et limites du nouveau cadre réglementaire de gestion de l'eau.....	83
1.4.2- Les enjeux de la maîtrise publique : ré-ancrer la gestion locale de l'eau..	86
a- Les enjeux de la maîtrise et du contrôle public local.....	87
b- Premières initiatives et perspectives.....	89
c- L'encadrement national en débat	91
Conclusion du chapitre 1.....	94
CHAPITRE 2. LES MUTATIONS GESTIONNAIRES ET COMMERCIALES DES ENTREPRISES	96
Introduction du chapitre 2.....	97
2.1- Années 1970 : le tournant commercial d'EDF.....	98
2.1.1- Le réveil commercial des années 1960 : l'adoption progressive d'une logique d'offre.....	98
a- 1940-1960 : le sommeil commercial.....	98
b- 1962 : le réveil commercial.....	99
2.1.2- Le tournant commercial de 1970 : EDF dans la concurrence des énergies.....	103
2.2- Années 1980 : le long réveil commercial de l'administration des télécommunications	109

2.3- Années 1990 : EDF et France Télécom, entre une gestion décentralisée et une offre de service standardisée	114
2.3.1- La sortie du « modèle EDF »	114
a- Réformes organisationnelles et orientation-client.....	115
b- Les prémices d'un marketing-produit	119
2.3.2- Réformes organisationnelles et orientation-client à France Télécom.....	122
a- De la DGT à France Télécom : les controverses liées au changement de statut.....	122
b- L'orientation-client de France Télécom	125
2.4- Années 2000 : le rattrapage commercial des distributeurs d'eau.....	129
2.4.1- De l'abondance à la maîtrise de la demande	129
2.4.2- Vers une standardisation des normes de service	131
a- Les enquêtes quantitatives et les groupes témoins	132
b- Amélioration et standardisation de l'offre de service	135
Conclusion du chapitre 2	138
CHAPITRE 3. LES MUTATIONS DE LA REPRÉSENTATION DES USAGERS.....	139
Introduction du chapitre 3.....	140
3.1- Des institutions en quête d'un tiers acteur.....	141
3.1.1- Etat-législateur : la quête de légitimité	141
a- La persistance d'un pilotage non participatif des services nationaux.....	141
b- Une démarche participative pour légitimer la re-réglementation des services de distribution d'eau.....	143
3.1.2- Le régulateur : les bases d'une intervention pro-consumériste	146
a- Les défaillances de contrôle démocratique	146
b- La quête d'une légitimité consomériste.....	149
3.1.3- Collectivités locales : les premiers dispositifs de participation des usagers	151
a- Vers une extension de la démocratie participative aux services urbains ?	152
b- Anticiper ou apaiser : le développement de la participation en réponse aux conflits	156
3.1.4- Les entreprises : entre marketing et stratégie politique	157
3.2- Les services publics marchands : nouvel objet de mobilisation associative	161
3.2.1- L'élargissement du champ d'action des associations généralistes	161
a- Un mouvement consommateur hétérogène : les quatre familles historiques	162
b- Entre mouvement social et pragmatisme néo-libéral : des théories d'action imprécises	169
c- Un investissement récent dans les services publics marchands	172
3.2.2- Le développement des associations spécialisées	174
a- L'AFUTT : une expertise technicienne au service d'une cause ambiguë.....	174
b- Le mouvement contestataire des usagers de l'eau.....	177

Conclusion du chapitre 3.....	184
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	186
PARTIE II. NOUVEAUX STATUTS DE L'USAGER : DOMINATION DU CONSOMMATEUR, RESISTANCE DU CITOYEN.....	188
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	189
CHAPITRE 4. CONSOMMATEUR, CLIENT, CITOYEN : TROIS CANDIDATS A LA SUCCESSION DE L'USAGER	191
Introduction du chapitre 4.....	192
4.1- Méthode de construction des figures du consommateur, du client et du citoyen.....	193
4.2- L'usager du service public : une figure hybride issue du compromis politique et social d'après-guerre	197
4.2.1- Le bénéfice des droits sociaux	198
4.2.2- Le bénéfice d'une offre bon marché et standardisée.....	200
4.3- Le consommateur-sélectif : comparaison, choix et prise de parole.....	203
4.3.1- Le consommateur-sélectif : du néo-libéralisme au consumérisme	203
a- La théorie économique en pratique.....	204
b- La naissance de la société de consommation.....	206
c- L'Etat initiateur	207
d- Approche consumériste : l'image du consommateur-sélectif	209
4.3.2- L'entrée du consommateur-sélectif dans les services publics marchands : vérité des prix, libéralisation et réglementation.....	211
a- L'application du principe de vérité des prix et l'individualisation des rapports marchands.....	212
b- Le choix du consommateur : entre souveraineté individuelle et efficacité de gestion du service	214
c- La prise de parole : adjuvant et substitut de la sélection	216
d- Protection et information, conditions d'efficacité de la concurrence	218
4.4- Le client-roi : différenciation, satisfaction et fidélisation.....	220
4.4.1- Le marketing comme évitement de la concurrence.....	221
4.4.2- Le client comme évitement du consommateur.....	224
4.4.3- L'avènement du client-roi des services publics : pourquoi dompter le monopole ?.....	227
4.5- Le citoyen-éclairé : redevabilité, externalités et dépassement de la relation marchande	232

4.5.1- Des droits civiques aux droits sociaux : les fondements politiques de la figure du citoyen.....	232
a- Démocraties antiques : la naissance des droits-politiques	233
b- Démocraties modernes : extension des droits du citoyen et naissance de l'Etat-providence	234
4.5.2- La réactualisation de la figure du citoyen dans les services publics marchands	237
a- Une participation ambiguë : entre consumérisme et citoyenneté	237
b- Le citoyen-éclairé : complément des figures du consommateur et du client	238
Conclusion du chapitre 4	242
CHAPITRE 5. LA PRÉGNANCE DU RÉFÉRENTIEL CONSUMÉRISTE.....	245
Introduction du chapitre 5.....	247
5.1- Méthode d'analyse des modalités d'action des usagers	249
5.1.1- Choix des études de cas	249
5.1.2- Montée en généralité.....	251
5.1.3- Collecte des données.....	252
5.1.4- Traitement et exposé.....	253
5.2- Un consommateur relativement pro-libéral.....	255
5.2.1- Des sondages qui suivent le processus de libéralisation.....	255
5.2.2- Des associations de consommateurs partagées.....	258
5.3- La première revendication associative : vérité des prix et tarification proportionnelle	262
5.3.1- Eau : de la vérité des prix à la tarification proportionnelle.....	262
a- Première attente : la vérité des prix	262
b- Deuxième attente : l'abandon des parties fixes et des abonnements	267
c- Troisième attente : le comptage individuel.....	271
5.3.2- Télécommunications : comparer les tarifs, un aboutissement de la souveraineté du consommateur.....	273
a- Première cible : le forfait et les modes de comptage	273
b- Deuxième cible : la hausse du prix de l'abonnement principal.....	275
5.4- Une deuxième revendication associative : standards de qualité et évaluation des performances.....	277
5.4.1- Standards et normes : une forme d'hybridation entre les figures du consommateur et du client	277
5.4.2- Les engagements des entreprises : des garanties minimales	280
5.4.3- Les prémices d'évaluation de l'ART.....	281
a- Les premières initiatives de l'ART	281
b- Les revendications de l'AFUTT	283

5.4.4- Les perspectives ouvertes par la normalisation dans le secteur de l'eau.	285
5.5- L'entrée du consumérisme dans l'entreprise.....	290
5.5.1- Qu'est-ce qu'un service consommateur ?	290
5.5.2- EDF : satisfaire les demandes des associations.....	292
a- Une concertation ancienne avec les associations de consommateurs.....	292
b- La création d'un dispositif de médiation.....	295
c- Traitement des plaintes et boucles de rétroactions	295
5.5.3- France Télécom : faire face à l'avalanche de plaintes	299
a- La relance des concertations avec les organisations de consommateurs.....	299
b- La création d'un service consommateur centralisé	302
5.6- Les premières tensions au sein de la relation marchande : l'exemple de la téléphonie mobile	305
5.6.1- L'aiguillon limité du choix du consommateur.....	305
a- Croissance du marché : le pouvoir effectif du consommateur	306
b- Maturation du marché : stabilisation du choix et prise de parole	309
5.6.2- Des concertations infructueuses ou inexistantes.....	311
5.6.3- Vers une judiciarisation de la relation marchande	314
5.7- Le consumérisme : un facteur de centralisation de la régulation.....	317
5.7.1- Le maintien d'une régulation centralisée des services nationaux.....	317
a- Régulation centralisée, négociations centralisées	318
b- L'inconsistance des concertations locales d'EDF et de France Télécom	321
c- La lente création des observatoires régionaux du service public de l'électricité	324
5.7.2- Une tendance à la centralisation de la régulation des services d'eau.....	326
a- Des attentes de standardisation de l'offre de service.....	326
b- Des associations favorables à un régulateur sectoriel.....	327
Conclusion du chapitre 5.....	331
CHAPITRE 6. LA PERSISTANCE D'ENJEUX DE CITOYENNETÉ	334
Introduction du chapitre 6.....	335
6.1- Le conflit de Grenoble : des usagers de l'eau en quête de redevabilité	337
6.1.1- Aux origines de la contestation : les affaires Carignon.....	337
6.1.2- Une mobilisation en faveur du retour à la gestion municipale.....	339
6.1.3- Le comité des usagers : du consumérisme à la redevabilité.....	342
6.1.4- Au plan national : les attentes d'une maîtrise publique locale renforcée.	346
6.1.5- Les facteurs d'hybridation des figures du consommateur et du citoyen..	348
6.2- Au-delà des conflits : l'évitement de la figure du citoyen.....	351

6.2.1- Les commissions d'usagers : une demande des associations relayée par le législateur.....	351
6.2.2- Les commissions routinières : priorité au consumérisme.....	353
6.2.3- L'absence de commissions : la persistance du modèle français des services urbains.....	357
a- La Communauté urbaine de Lille : une régulation experte et contraignante du délégataire.....	358
b- Une fragmentation des figures du consommateur et du citoyen issue du partage de compétences entre l'autorité publique et l'entreprise.....	360
6.2.4- Vers un évitement de la figure du citoyen.....	362
a- Des collectivités peu disposées au débat citoyen.....	363
b- Des associations locales peu dynamiques et focalisées sur le rapport qualité-prix	366
c- Quel avenir pour les concertations locales ?.....	370
6.3- La protection de l'environnement : une opinion publique favorable mais des consommateurs.....	372
6.3.1- Une opinion publique pro-environnementale	372
a- Electricité : des usagers plus attentifs à la protection de l'environnement	373
b- Eau : les préoccupations environnementales face aux hausses de prix	376
6.3.2- Une inflexion du discours consumériste.....	380
a- Eau : vers une hybridation des revendications consuméristes et environnementales	381
b- Electricité : un embryon de revendication environnementale	387
6.3.3- La délicate question du consentement à payer	389
a- Electricité : les incertitudes précédant l'ouverture à la concurrence	390
b- Eau : l'action environnementale confrontée à la dérégulation économique	391
6.3.4- Les contraintes environnementales, facteurs d'instabilité de la gestion locale de l'eau : l'exemple de l'Ardèche	393
a- Les enjeux de protection de la ressource et de l'écosystème local.....	393
b- Des hausses de prix sources de conflits	394
c- Renouer le dialogue pour sortir de l'impasse.....	397
6.4- La cohésion sociale et territoriale : une préoccupation marginale des consommateurs	400
6.4.1- L'accessibilité géographique : un enjeu dépassé.....	400
6.4.2- La généralisation des nouveaux services de télécommunications : une attente des collectivités ignorée des associations	403
6.4.3- L'accessibilité sociale : une préoccupation mineure	407
a- Des problèmes pris en charge par l'Etat, les collectivités locales et les entreprises.....	407
b- Des dispositifs relativement efficaces.....	408
c- Des associations de consommateurs peu mobilisées.....	411
6.4.4- La dé-péréquation tarifaire : une crainte de l'opinion et des consommateurs-syndicalistes	413
a- Une opinion favorable au maintien de la péréquation des tarifs d'électricité	413

b- Les associations de consommateurs syndicales favorables à une péréquation tarifaire généralisée au secteur de l'eau.....	414
Conclusion du chapitre 6.....	417
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....	420
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	422
1- Les usagers dans le système de régulation : une participation encore limitée	423
2- Les usagers et la relation marchande : la domination de la figure du consommateur.....	428
3- Les usagers et le service public : montée des enjeux environnementaux et effacement des enjeux de cohésion socio- territoriale	430
4- Les usagers et l'action publique locale : vers un éclatement entre une régulation consumériste du service et une régulation politique des infrastructures	433
BIBLIOGRAPHIE.....	442
LEXIQUE.....	459
ANNEXES.....	462
Annexe 1 :Liste des entretiens	463
Annexe 2 :Les nouvelles rhétoriques de l'utilisateur.....	468
Annexe 3 :Evolution des prix de téléphonie mobile de 1998 à 2002.....	484
TABLES DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS	486
TABLE DES MATIÈRES	488